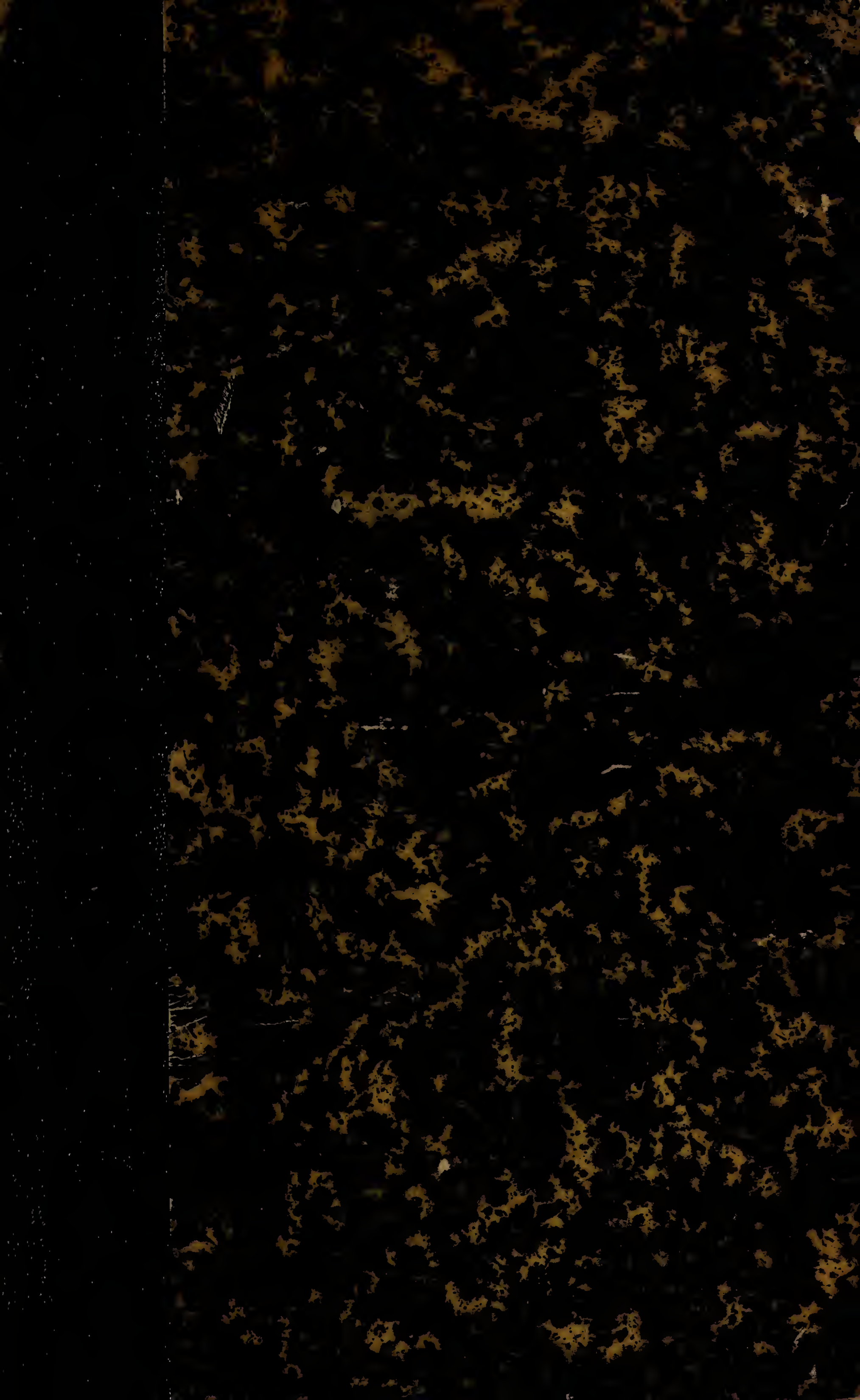


LE GRAND DANGER

TOUT PAR L'ÉTAT

A LA MÊME LIBRAIRIE

DU MÊME AUTEUR

L'ouvrier et les accidents. — 1887.

La responsabilité des accidents du travail et le projet de loi adopté par la Chambre des députés le 10 juillet 1888. — 1889.

Le risque professionnel et les accidents du travail. — 1891.

De la participation des particuliers à la poursuite des crimes et des délits (Ouvrage récompensé par l'Académie des Sciences morales et politiques. Concours pour le prix du budget de 1893). — **1894.**

Étude critique sur la puissance paternelle et ses limites (Ouvrage récompensé par l'Académie des Sciences morales et politiques. Concours pour le prix Bordin de 1897). — **1898.**

L'association contre le crime. — **1901.**

Étude sur la répression des outrages aux bonnes mœurs (Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques. Concours pour le prix Saintour de 1904). — **1905.**

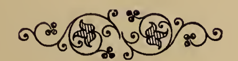
LE GRAND DANGER

TOUT PAR L'ÉTAT

PAR

PAUL NOURRISSON

AVOCAT A LA COUR D'APPEL
LAURÉAT DE L'INSTITUT



LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL **J.-B. SIREY** ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, rue Soufflot, PARIS, 5e Arrond.
L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs

1909

INTRODUCTION

« L'État fondé par Rousseau est un maître plus intolérant et plus intolérable que Louis XIV dans sa gloire ».
(About : *Le Progrès*, 1864, p. 209).

Intolérant et intolérable, tel est bien, actuellement, suivant nous, le double caractère de l'État en France. Cette conviction expliquera le titre que nous avons adopté pour cette étude et qui fait ressortir notre pensée : tout se fait, ou du moins tout tend à se faire, par l'État dans notre pays, et cette tendance constitue un véritable danger.

Nous essaierons de justifier cette assertion sans vouloir nous élever jusqu'à une étude générale du rôle de l'État chez les diverses nations modernes, sans avoir bien moins encore la prétention de déterminer comment a été comprise, aux différentes époques de l'histoire, l'idée de l'État. Des historiens, des économistes et des sociologues, ont traité ces sujets avec une autorité à laquelle nous ne saurions prétendre [1]. Nous nous proposons seulement

[1] Voir en particulier : Dupont-White, *L'individu et l'État*, 1865 ; de Humboldt, *Essai sur les limites de l'action de l'État* (trad. Chrétien), 1867 ; Herbert Spencer, *L'individu contre l'État* (trad. Gerschel, 1906) ;

d'observer l'État en France et à l'époque où nous sommes. Mettant à profit les lumières que nous apportent, avec l'histoire et l'économie politique, les événements qui se déroulent sous nos yeux, nous voudrions essayer, dans une vue d'ensemble, d'examiner quel est, à l'heure actuelle, le rôle de l'État dans notre pays.

Nous croyons que l'action de l'État, de nos jours en France, est néfaste parce qu'elle est excessive. A l'heure où s'agitent de si troublants problèmes dont la solution ne peut être cherchée que dans l'emploi de toutes les forces vives de la nation, partout on rencontre un obstacle qui arrête les bonnes volontés au lieu de les stimuler, une force qui paralyse les efforts au lieu de les seconder, une puissance qui absorbe les individus et décourage l'initiative privée sur tous les terrains où elle pourrait être utilisée, et même, disons-le, une puissance qui exerce souvent une véritable tyrannie. Cette puissance envahit tout, s'empare de tout, accroît sa force à travers toutes les vicissitudes politiques, et, dans les divisions mêmes des citoyens, elle puise une nouvelle vigueur. Cette puissance, c'est l'État.

Renfermé dans ses véritables limites, l'État est un organisme nécessaire. Nous ne songeons nullement à le contester ; nous proclamerons même le devoir pour les bons citoyens d'apporter leur concours à l'État agissant dans l'étendue de ses naturelles fonctions. Mais nous considé-

Taine, *Les origines de la France contemporaine*. — *Sa vie et sa correspondance*, 1907 ; Le Play, *La réforme sociale en France*, 1887 ; Claudio Jannet, *Le socialisme d'État*, 1889 ; Beudant, *Le droit individuel et l'État*, 1891 ; Michel, *L'idée de l'État*, 1898 ; P. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, 1900 ; Cheysson, *La famille, l'association et l'État*, 1904 ; Béchaux, *L'école individualiste et le socialisme d'État*, 1907.

rons que c'est fortifier le légitime pouvoir de l'État que de le ramener aux attributions qui sont les siennes. Or, dans notre société moderne, la tendance de l'État à l'omnipotence est un mal; l'État lui-même est devenu en France un danger, parce qu'il est sorti de son véritable rôle. On ne parle que de ses droits, sans considérer quels sont ses devoirs; on en fait le souverain suprême et la seule personnalité[1]; on ne se borne pas à lui reconnaître des attributions qui, par la force des choses, sont plus étendues dans un état social plus compliqué; on lui attribue le droit de tout faire : d'un organe de protection, il est devenu un organe d'oppression. Nous ne croyons pas excessif de soutenir que, sous l'influence de semblables doctrines, il apparaît comme l'une des causes principales des maux dont souffre le pays. Il s'affaiblit en même temps lui-même en discréditant la force morale de son autorité. Cette étude aurait pu s'intituler : l'État contre la liberté, tant il est vrai qu'une opposition profonde existe à l'heure actuelle entre ces deux termes qui n'ont cependant en eux-mêmes et ne devraient avoir, dans la nature des choses, rien de contradictoire [2].

C'est en nous attachant à ce point de vue que nous voudrions dire ce que tous les véritables libéraux pensent aujourd'hui, ou plutôt redire ce qui a été déjà beaucoup mieux dit que nous ne saurions le faire. Mais faut-il craindre de signaler une fois de plus à l'opinion publique ce qui a été l'objet de tant de diverses observations, c'est-à-dire les résultats néfastes de l'action de l'État détourné de son véritable objet? Laissant de côté les discussions doc-

[1]. [2] Dupont-White, *L'individu et l'État*, 1865, p. 66.

trinales, ce sont surtout les faits, tels que nous pouvons les envisager dans leurs conséquences actuelles, que nous voudrions laisser parler. La complexité du sujet sera notre excuse si nous en envisageons seulement les grandes lignes et les principaux aspects. Sans chercher à déterminer l'action de l'État dans tous les domaines où elle s'exerce, ce qui serait une entreprise au-dessus de nos forces, nous nous proposons, à titre d'exemples, de la montrer sur les divers points où elle se fait davantage et presque toujours abusivement sentir.

Nous avons résolu de limiter cette étude à l'action de l'État en France. Nous ne pourrons cependant nous interdire, au moins sur certains points, d'indiquer les rapprochements qui pourraient être faits avec ce qui se passe à l'étranger. S'il faut tenir compte de la différence des mœurs et de l'esprit public qui ne permettent pas à un peuple de copier servilement la législation et de s'approprier les usages d'un autre peuple, il est utile cependant de porter ses regards sur les autres pays, de voir en particulier comment ont compris le rôle de l'État les nations qui ont demandé à l'initiative privée le principal élément de leur force et de leur prospérité.

De même, si nous avons l'intention d'examiner quelle est l'action de l'État à l'heure présente, nous ne saurions nous interdire de rechercher, en remontant dans le passé, les origines d'une situation de fait que nous considérons comme déplorable. Préciser quelles sont les causes historiques de l'omnipotence de l'État, se rendre compte de la façon dont elle s'est établie, c'est le moyen de trouver aux maux qui en résultent des remèdes que nous essaierons d'indiquer.

Si nous avions à formuler par avance la conclusion qui nous a paru résulter de cette étude, nous ne pourrions mieux faire que de nous approprier, en l'adressant à cette puissance que nous appelons l'État, ce langage que naguère M. Faguet[1] plaçait dans la bouche des représentants d'un parti libéral s'adressant au Gouvernement, langage qui, d'une façon générale, traduit bien notre pensée :

« Vous n'êtes où l'on vous a mis que pour défendre la patrie et l'administrer, c'est-à-dire pour pourvoir à l'armée, à la marine, aux finances, à la police et à la justice. Là se bornent votre rôle et votre fonction et du reste votre capacité. Quand vous vous mêlez d'autre chose, vous sortez de vos droits, et du reste vous le faites mal.

« Vous devriez n'avoir qu'un budget de la guerre et de la marine, qu'un budget de l'administration intérieure, qu'un budget de la justice et de la police, et qu'un budget des affaires étrangères.

« Dès que vous vous mêlez de religion, d'enseignement, et même d'industrie et de beaux-arts, vous devenez un parti, et c'est au profit d'un parti, blanc, rouge, ou noir, selon les saisons, que vous vous mêlez de tout cela ; de sorte que, créé pour assurer la concorde entre les citoyens, vous êtes toujours, plus ou moins vivement, un Gouvernement de guerre civile ; et que, créé pour défendre, maintenir et agrandir la patrie, vous mettez au moins une partie de vos efforts à la diminuer.

« Restreignez-vous donc à votre rôle et à votre emploi,

[1] Faguet, *L'anticléricalisme*, 1906, p. 377. — Voir aussi : Taine, *Les origines de la France contemporaine*, t. IX, p. 179, qui exprime ces idées avec une grande force.

pour n'être du reste que plus fort dans votre emploi et dans votre rôle. Assurez à l'extérieur la défense, à l'intérieur l'ordre et les finances, C'est tout, vous n'avez pas autre chose à faire ».

A notre avis, en principe[1], on ne saurait mieux dire. Puisque cette appréciation, pour sévère qu'elle soit, est aussi la nôtre, et puisque nous avons à cœur de la faire partager à ceux qui voudront bien nous lire, notre tâche consiste à montrer, comment, pour nous, elle se justifie.

[1] Nous adhérons à l'idée générale de M. Faguet sans en accepter littéralement la formule. Nous ne repoussons pas par exemple, comme on le verra plus loin toute intervention quelconque de l'État en matière d'enseignement ou d'industrie. Nous considérons seulement que l'État s'écarte beaucoup trop, et jusqu'à l'abus, de ses attributions essentielles et incontestables.



LE GRAND DANGER

TOUT PAR L'ÉTAT

CHAPITRE I

CE QU'EST L'ÉTAT.

CE QU'IL EST DEVENU EN FRANCE.

Qu'est-ce que l'État? Quelle est son origine, quelle est sa nature? Ce sont des questions qu'il importe de chercher à éclaircir pour arriver à déterminer, au moins d'une façon générale, quel doit être le rôle de l'État. Avant d'essayer de résoudre ce problème de la délimitation des fonctions de l'État, nous devons tout d'abord envisager les notions de principe nécessaires à sa solution.

Il est difficile de définir et de caractériser l'État au sens où nous voulons l'observer. Il serait plus aisé de procéder par élimination et de dire ce qu'il n'est pas. L'État ne doit pas être confondu avec la société qui est l'ensemble des citoyens unis par des intérêts communs, des droits et des devoirs réciproques. On a dit de l'État qu'il est la société organisée par l'action collective. La société est en effet antérieure à l'État qui est sa représentation et comme sa forme extérieure et concrète. L'État n'est pas non plus

la nation. La nation, d'origine naturelle comme la famille, est la société envisagée dans les limites d'un peuple déterminé que caractérise l'origine commune de la race et l'attachement au sol de la même patrie. L'État est, surtout à l'extérieur [1], la personnification de la nation. Ce n'est pas à ce point de vue que nous nous proposons de l'observer.

Le Gouvernement lui-même doit être distingué de l'État. Le Gouvernement, quelles que soient les modalités de son organisation suivant la constitution en vigueur, c'est la forme extérieure que revêt l'autorité dans le pays. C'est, si l'on entend par Gouvernement l'ensemble des rouages politiques d'un pays, l'organe de l'État, la forme de l'État, ce n'est pas l'État lui-même.

Le pouvoir législatif en lui-même n'est pas non plus l'État. Le législateur peut subir l'influence et l'inspiration de l'État, il peut, de son côté, augmenter ou circonscrire son pouvoir, il lui donne des moyens d'action ou restreint son empire, mais le législateur ne peut être confondu avec l'État.

Pour tenter de définir cette puissance que nous appelons l'État, il faut remonter à son origine. C'est ici qu'il importe avant tout de se rattacher à la réalité des faits.

L'État n'a pas son origine dans un pacte social, dans une convention par laquelle les particuliers auraient mis en commun leurs droits et leurs facultés, les abandonnant sans réserve au profit d'une personnalité qu'ils auraient créée par leur libre concours et qui devrait absorber toutes leurs volontés en les centralisant. Cette théorie est celle de Rousseau : « Chaque membre de la communauté, dit-il, se donne à elle au moment qu'elle se forme, tel qu'il se trouve actuellement, lui et toutes ses forces dont les biens qu'il possède font partie.... l'État, à l'égard de ses membres, est maître de tous leurs biens par le contrat social,

[1] On a dit avec raison qu'à ce point de vue l'État ne saurait être ni trop fort ni trop uni.

qui, dans l'État, sert de base à tous les droits »[1]. C'est, en un mot, « l'aliénation totale de chaque associé, avec tous ses droits à toute la communauté »[2].

Une semblable conception, déplorable dans ses conséquences, ne s'appuie sur aucun fondement dans la réalité. Quand et comment a pu se former ce pacte social? c'est ce que Rousseau ne saurait expliquer. Il s'agit d'une hypothèse, d'une théorie imaginée par un sophiste[3] qui en fera la base d'un système plus ou moins ingénieux et, dans tous les cas, fort dangereux, puisqu'il conduit au despotisme du nombre. Mais l'hypothèse du contrat social est manifestement fausse et l'ouvrage qui l'expose a pu, à juste titre, être qualifié de roman philosophique[4].

La société, nous l'avons dit, a une existence naturelle, elle ne dérive pas d'une convention, elle est antérieure à l'État, et ne saurait être confondue avec lui.

L'État n'a pas non plus sa première et véritable origine dans la force. C'est le système de Hobbes[5] qui a trouvé de nos jours des apologistes. L'État, a-t-on dit, « n'est qu'un groupement humain fixé sur un territoire déterminé où les plus forts imposent la volonté aux plus faibles », et on a conclu par cette désespérante définition : « L'État, c'est l'homme, c'est le groupe d'hommes qui, en fait, dans une société, sont matériellement plus forts que les autres »[6].

[1] *Contrat social*, liv. I, ch. IX, p. 85 (Édition de Musset Pathay, 1823).

[2] *Eod. loco*, liv. I, ch. VI, p. 78. — Faguet, *La politique comparée de Montesquieu*, Rousseau et Voltaire, p. 63.

[3] Jean-Félix Nourrisson, *Rousseau et le Rousseauisme*, 1903, p. 481.

[4] Le *Contrat social* est (de tous les livres de Rousseau), sous une forme sentencieuse, le plus obscur et le plus chaotique. Et il en a été, dans la suite, le plus funeste » (Jules Lemaître, J.-J. Rousseau, p. 249).

[5] Sur Hobbes, voir le *Contrat social*, liv. IV, ch. VIII (Musset Pathay, t. V, p. 229).

[6] Léon Duguit, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Fontemoing, 1901, p. 9 et 19.

M. Duguit ajoute, il est vrai, ces restrictions qu'il serait injuste de ne pas noter : « L'État c'est la force matérielle, quelle que soit son origine;

La contrainte sera sans doute le moyen suprême auquel l'État devra recourir pour pouvoir remplir sa mission, mais elle n'est pas la raison d'être de son existence. L'État ne résulte pas d'un pacte social, mais d'une nécessité sociale. Il tire son origine de la nature des choses. C'est un fait, et un fait nécessaire. Il est évident en effet que des individus, même groupés en société, ne peuvent tout faire par eux-mêmes et sont impuissants à accomplir certaines œuvres sociales. Il faut avant tout que l'unité préside au maintien de l'ordre à l'intérieur, de la sécurité à l'extérieur. Quelle que soit la forme politique donnée au pouvoir dans une société, la nécessité de l'existence même de ce pouvoir apparaît d'une façon inéluctable et ce pouvoir, qui représente la société et agit dans son intérêt, c'est l'État.

« L'État, dit Bluntschli[1], c'est l'organisation de la nation dans un pays donné ». La famille n'est le type de l'État que dans le système patriarcal, système dans lequel le pouvoir de l'État se confond avec l'autorité du chef de la famille. En dehors de ce régime exceptionnel, l'État suppose nécessairement un ensemble de forces organisées en vue de protéger la sécurité intérieure et extérieure de la nation. On l'a défini : l'autorité organisée pour le maintien de l'ordre et de la sécurité, le pouvoir qui administre le pays, la puissance publique. Nous croyons pouvoir dire de l'État qu'il est, en définitive, l'ensemble des pouvoirs publics, des institutions organisées en vue du bien commun, de la sécurité de tous, des intérêts perpétuels et permanents du pays[2].

elle est et reste un simple fait; mais elle devient légitime si ceux qui la détiennent l'emploient à l'accomplissement des obligations négatives et positives que leur impose la règle du droit » (p. 15). « Dans notre pensée, si la puissance politique est simplement le pouvoir des plus forts, un simple fait, il y a cependant une règle qui s'impose à ces plus forts, comme elle s'impose à tous. Cette règle est la règle du droit » (p. 10).

[1] *Théorie générale de l'État*, p. 177 et préface.

[2] Batbie, *Traité de droit public et administratif*, 1885, t. I, p. 134.

Si cette définition s'applique par essence au pouvoir central, il est bon d'observer, avec M. Leroy-Beaulieu[1], que l'autorité locale, l'autorité municipale par exemple, peut, dans certaines circonstances, être appelée à jouer le rôle de l'État et se trouver par suite l'objet des mêmes observations.

Quelle est la forme de l'État? Elle est déterminée par la constitution politique du pays. Dans les nations modernes, en général et particulièrement en France, cette forme est élective[2], c'est-à-dire que, tout au moins dans leur origine première[3], les représentants des pouvoirs de l'État sont désignés par l'élection. Notre objet n'est pas de discuter la constitution politique actuelle de la France. Remarquons seulement qu'il peut y avoir dans cette source unique des pouvoirs publics de graves dangers, suivant la façon plus ou moins sincère, plus ou moins libre, plus ou moins soumise aux influences variables des passions politiques, dont s'exercera l'action du corps électoral[4]. On peut considérer que la tradition héréditaire pour le choix du chef de l'État contribue à maintenir un élément de stabilité qui fait défaut quand l'élection est la seule forme de désignation des agents de l'État.

Ce qui est surtout difficile à déterminer, et c'est là en

On distingue en général trois pouvoirs de l'État : les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Ce que nous entendons surtout ici par l'État, c'est le pouvoir central, c'est-à-dire le pouvoir exécutif au sens large du mot, celui qui a pour objet non seulement l'administration proprement dite mais aussi le maintien de l'ordre et de la sécurité et par conséquent l'administration de la justice. C'est à ce point de vue que nous nous proposons d'envisager l'État, nous montrerons qu'en fait, à l'heure actuelle, le pouvoir exécutif absorbe les autres pouvoirs de l'État.

[1] *L'État moderne*, p. 41.

[2] Sauf en ce qui concerne le chef de l'État pour les pays qui ont une constitution monarchique.

[3] En France les fonctionnaires, sauf les représentants des municipalités, ne sortent pas directement de l'élection.

[4] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 65.

réalité tout le sujet qui nous occupe, c'est de fixer quel doit être au juste le rôle de l'État et quelles limites doivent être attribuées à son intervention. Nulle question n'est plus délicate à résoudre, car il faut en chercher la solution en envisageant chacune des matières auxquelles peut s'appliquer l'action de l'État. Il est cependant nécessaire, en ce qui concerne la détermination des fonctions de l'État, de s'arrêter à certains principes généraux qui découleront de la notion qu'on aura admise sur la nature et l'origine de l'État.

A cet égard apparaissent deux doctrines nettement tranchées, auxquelles on pourra chercher à apporter certains tempéraments sous l'empire des nécessités de la pratique, mais auxquelles en définitive il faudra toujours ramener les systèmes de tous les économistes et de tous les sociologues. La doctrine adoptée nous apparaîtra en quelque sorte comme le fil conducteur qui doit nous guider dans l'examen des règles positives de la vie sociale; et, comme ces doctrines sont contradictoires dans leur point de départ comme dans leurs conséquences, il faut, de toute nécessité, sous peine d'être illogique, prendre parti pour l'une d'elles.

C'est d'abord la doctrine que nous appellerons la doctrine absolutiste et qui, dans son principe, se résume en une formule : l'État est le maître absolu, et les citoyens n'ont d'autre liberté que celle qu'il veut bien leur concéder. Telle est la notion de l'État dans l'antiquité. Dans la cité antique, le citoyen, essentiellement soumis à l'État dans lequel il est absorbé, n'a pas même la notion de la liberté individuelle[1]. Le sophisme révolutionnaire, qui consistait à représenter la république antique comme le modèle du régime de liberté, reposait donc sur la plus manifeste des erreurs historiques.

Cette doctrine de l'État, maître absolu des citoyens et

[1] Fustel de Coulanges, *La cité antique*, p. 262.

de tout ce qui leur appartient, est, nous l'avons rappelé, celle de Rousseau qui, dans le *Contrat social*, confond l'État avec la société qu'il imagine arbitrairement formée, à une époque indéterminée, par un accord des citoyens lui abandonnant tout ce qui leur était propre. Comment cette théorie de Rousseau a trouvé un terrain tout préparé par les tendances de plus en plus absolues de l'ancienne monarchie française, surtout depuis Louis XIV[1], c'est ce que nous indiquerons en examinant les causes premières de la tyrannie exercée par l'État actuel. Rousseau est l'apôtre de la doctrine, il la formule dans le *Contrat social* qui en est la plus brutale expression, il la répand et la propage à la veille du jour où va sortir de la tourmente révolutionnaire un parti qui en fera l'application : « Le jacobinisme, a-t-on pu dire, c'est le *Contrat social* en action »[2]. Pour le jacobin l'État n'est pas un être abstrait, c'est le pouvoir établi par la volonté de la nation, maître omnipotent « qui peut légitimement imposer de force à ses membres l'éducation, le culte, la foi, les opinions, les sympathies qui lui conviennent »[3]. Issu du nombre, l'État crée le droit. Il peut imposer la tyrannie la plus dure et, précisément parce qu'elle puise son origine et sa force dans le nombre, cette tyrannie est sans recours. La théorie jacobine de la toute-puissance de l'État, bien loin d'être démodée, semble reprendre aujourd'hui une nouvelle vigueur, et ceux qu'on appelle « socialistes de gouvernement » n'hésitent pas à appliquer les principes des jacobins de la Révolution quand ils ne reproduisent pas leurs paroles.

Il y aurait assurément injustice et mauvaise foi à ranger au nombre des jacobins disciples et continuateurs de Rousseau tous ceux qui, de nos jours, sont partisans d'une intervention puissante et indéfiniment étendue de l'État.

[1] Sur l'absolutisme de Louis XIV, voir Jean-Félix Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, 1873, p. 89, 93.

[2] Calmes, *L'État, sa nature et ses fonctions*, p. 9.

[3] Taine, *La Révolution, la conquête jacobine*, t. I, p. 31.

Il n'en est pas moins vrai, qu'ils le veuillent ou non, que ceux-là, qui recourent en toutes matières à l'intervention de l'État envisagé comme arbitre suprême et protecteur nécessaire, se rattachent, plus ou moins directement, avec des tempéraments plus ou moins grands dans la pratique, à la doctrine qui considère la puissance de l'État comme le principe unique de toute vie sociale. Ce principe une fois admis, rien n'est plus facile que de glisser sur la pente qui conduit à ses plus dangereuses conséquences : il justifie les mesures les plus oppressives et même en apparence les plus contraires aux mœurs modernes, il excite les basses convoitises de la foule qui, en adorant l'État, croit adorer une idole sortie de ses mains [1].

En regard de la doctrine absolutiste se place la doctrine libérale qui envisage la nature et l'origine de l'État telles que nous avons essayé de les déterminer d'après la réalité des faits. L'État, avons-nous dit, est une institution qui résulte d'une nécessité sociale, qui tire sa raison d'être de l'impuissance des citoyens à accomplir certaines œuvres d'utilité commune, œuvres qui se ramènent à l'action indispensable pour assurer la sécurité intérieure et extérieure du pays. Constater cette origine de l'État c'est aboutir à une conclusion qui sera la formule de la doctrine libérale : ce ne sont pas les citoyens qui sont faits pour l'État [2], c'est l'État qui est fait pour les citoyens. L'État est un moyen et non un but; ou, si l'on veut, l'État est à la fois un moyen et un but [3] : un moyen, en ce sens qu'il a des devoirs envers les individus qui peuvent compter sur son appui et dont la soumission à son pouvoir n'a de raison d'être que dans l'utilité commune; un but, non en ce sens qu'il soit lui-même la fin de l'homme vivant en société; mais en ce

[1] Calmes, *L'État*, Bloud, 1903, p. 11.

[2] Bien entendu nous ne prétendons pas nier que les citoyens doivent leur dévouement à l'État, mais seulement en tant que l'État représente le bien commun.

[3] Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, préface, p. XVI.

sens qu'il a pour objet le bien public que tous doivent s'efforcer de réaliser. Il doit se proposer uniquement ce bien public, il n'existe que pour le réaliser autant que possible, c'est-à-dire qu'il ne peut agir qu'en vue de cette fin. Il est un auxiliaire, auxiliaire nécessaire, mais simplement un auxiliaire des citoyens.

Il en résulte que l'État n'a de droits que dans la mesure où il a des fonctions légitimes à remplir. Il en résulte aussi qu'il ne peut demander aux citoyens que les sacrifices indispensables au bien commun, qu'il est sans droit pour exiger le sacrifice inutile de leur liberté, qu'il commet un véritable attentat quand il paralyse leur légitime activité[1].

Entre ces deux doctrines notre choix ne saurait être douteux. Si on ne veut être conduit à un régime de despotisme que certaines tendances actuelles nous révèlent comme particulièrement odieux, il nous paraît manifeste qu'il faut se rattacher à cette vérité de bon sens que l'État est fait pour les citoyens. C'est une vérité qu'on ne saurait trop rappeler aujourd'hui puisque nous la voyons constamment méconnue; on exagère les droits de l'État, et on oublie ses devoirs.

En nous plaçant dans cet ordre d'idées, il nous apparaît que l'action de l'État doit trouver ses limites dans deux ordres de considérations.

En premier lieu, l'action de l'État doit être limitée par le but que lui assigne sa raison d'être et son objet; il n'existe que pour faire ce que les citoyens isolés ou groupés ne peuvent faire eux-mêmes; il doit accepter le concours des citoyens pour remplir sa véritable fonction. Les limites du droit de l'État se trouvent dans le droit et l'activité légitime de l'individu[2]. L'État n'a plus qualité pour agir

[1] « La vie d'une société dépend de la sauvegarde des droits individuels » (Herbert Spencer, *L'individu contre l'État*, trad. Gerschel, 1885, p. 151).

[2] Leroy-Beaulieu, p. 94. — Taine, t. VII, p. 178.

dès que les citoyens peuvent agir par eux-mêmes sans porter atteinte à l'ordre social. Il a pour objet essentiel de maintenir dans le pays l'ordre et la sécurité, et par suite d'assurer le fonctionnement des services publics nécessaires pour cet objet; il ne doit pas outrepasser cette mission qui est uniquement la sienne, c'est-à-dire qu'il n'a pas le droit d'opprimer la liberté privée puisqu'il n'existe que pour la protéger et assurer son plein développement[1].

Sans doute il peut être délicat, dans la pratique, de fixer les limites de l'intervention de l'État. Jusqu'où peut s'étendre son action? Que doit-on entendre par l'ordre et la sécurité du pays? Question difficile à résoudre, car il est bien évident qu'on peut demander à l'État autre chose que d'assurer strictement l'ordre matériel indispensable à l'existence même des individus. Son devoir peut s'entendre dans un sens plus large, et on a pu dire avec raison que, si son rôle essentiel est d'assurer la sécurité à l'extérieur et à l'intérieur du pays, on peut aussi concevoir qu'il ait pour but légitime d'aider au perfectionnement de la vie nationale[2], au développement des facultés de la nation[3], et cela en protégeant les faibles, en permettant aux citoyens d'accomplir leur fonction sociale[4].

Non pas assurément qu'il faille admettre la doctrine socialiste en vertu de laquelle l'État serait chargé d'assurer le bonheur de tous[5], doctrine qui consacre l'omni-

[1] Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, p. 291.

[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 38.

[3] Bluntschli, p. 288.

[4] A ce point de vue on a pu soutenir que les attributions de l'État devaient s'étendre avec le développement de la vie sociale (Dupont White, *L'individu et l'État*, Préface).

[5] Claudio Jannet, *Le socialisme d'État et la réforme sociale*, 1889, p. 4 et s. — On a souvent cité ce passage de Montesquieu : « L'État doit à tous les citoyens une subsistance assurée, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé » (*Esprit des lois*, liv. XXIII, ch. XIX). Montesquieu voulait indiquer l'idéal auquel doit tendre un État bien administré.

potence de l'État en supprimant toute initiative de la part des citoyens. Mais on peut concevoir, sans se mettre en contradiction avec le principe que nous venons de poser relativement au rôle légitime de l'État, qu'il puisse être considéré comme le trait d'union entre les citoyens, comme étant destiné à assurer entre eux la concorde et la paix, à leur faciliter les moyens de réaliser le progrès nécessaire. Le progrès exige en effet l'unité dans l'effort, c'est-à-dire que, tout en étant, non pas l'auteur, mais l'auxiliaire du progrès, l'État doit respecter à la fois la liberté individuelle et l'égalité, par rapport à lui, entre les citoyens. C'est donc une monstruosité que de voir accaparé par une catégorie de citoyens le pouvoir de l'État qui doit être au service de tous. On a quelquefois répété, faisant à l'époque moderne l'application d'un mot célèbre : l'État, c'est nous. Il faudrait ajouter : l'État, c'est *nous tous*, nous tous citoyens du même pays, sans exclusion ni préférence.

Pour nous résumer sur ce point nous dirons que le rôle essentiel de l'État est un rôle de protection et de conservation dans l'intérêt de tous. Son action se justifie par l'impuissance des citoyens à exercer certaines fonctions de la vie sociale, elle trouve en premier lieu sa limitation dans l'exercice de l'activité de ces mêmes citoyens.

En second lieu, si l'État ne peut tout faire, c'est aussi parce que son action se trouve limitée par des principes qui lui sont supérieurs et des institutions qui lui sont préexistantes.

L'État ne fait pas le droit [1]; il a pour première obligation de le respecter. Son action ne peut s'exercer à l'encontre de certains organismes et de certains principes qui sont la base de la société. La société est antérieure à l'État, elle s'appuie sur des organismes naturels et vitaux : la famille fondée sur le mariage et l'autorité paternelle, et la propriété. L'État ne saurait y porter atteinte, pas plus

[1] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 109.

qu'à certains droits naturels qui échappent dans leur essence à son autorité : la liberté individuelle, la liberté religieuse, la liberté d'association. Ces institutions fondamentales, l'État doit en sauvegarder l'existence; il ne saurait les ignorer, encore bien moins essayer de les détruire. Ces droits essentiels échappent à l'autorité de l'État; il peut en réglementer l'exercice jusqu'à un certain point, il ne peut les supprimer. Le premier devoir de l'État est surtout de respecter la liberté de l'individu qu'il a le devoir de protéger; il doit lui permettre de tendre au développement de ses facultés; il doit assurer la liberté individuelle et collective des citoyens.

Nous arrivons donc à une double conclusion. D'une part l'intervention de l'État n'est légitime qu'en présence de l'impuissance ou de l'insuffisance de l'action des citoyens considérés individuellement ou groupés pour une œuvre commune. L'État doit se garder de repousser le concours des particuliers, encore bien moins a-t-il le droit d'annihiler leur action. Il doit même écarter les obstacles qui s'opposent à l'action de l'initiative privée. D'autre part l'État doit respecter les droits supérieurs et les organismes sociaux qui lui sont préexistants. Ces idées directrices ont inspiré les peuples véritablement libres qui, comme l'Angleterre [1] et les États-Unis, n'ont pas permis à la puissance de l'État d'absorber leur activité nationale.

Ce que l'État peut faire quand on considère qu'il a pour mission d'aider l'initiative privée et non de la supplanter; ce qu'il ne peut pas faire quand on reconnaît qu'il se trouve en présence de droits qui lui sont supérieurs et

[1] Voir toutefois sur le développement du rôle de l'État en Angleterre : Dupont-White, *L'individu et l'État*, p. 64 et 119. — P. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, p. 18.

M. Dupont-White reconnaît cependant à propos des peuples anglo-saxons : « Il faut qu'une affaire appartienne trois fois à l'État pour lui être laissée par cette race qui n'est pas moins faite d'individualisme que de chair et d'os ». (Préface, p. 34).

qu'il doit respecter; tels sont les deux points de vue auxquels il convient sans cesse de se replacer pour trouver un critérium de la légitimité, dans les matières les plus diverses, de l'intervention de l'État. Nous nous efforcerons de ne pas perdre de vue ce double aspect de la question. Le principe qui la domine c'est que l'État doit rester renfermé dans le domaine qui lui est propre et se borner à ses attributions essentielles. S'il en sort, il manque à la mission qui est la sienne; son action, quand elle tend à être exclusive, devient nuisible et dangereuse.

C'est précisément ce qui se produit dans notre pays : les faits, dont nous envisagerons les plus saillants, le démontrent surabondamment. En France, l'État sort de son rôle ou l'exagère. Il en sort en s'occupant des tâches qui ne sont point les siennes. Il l'exagère en étendant outre mesure son action dans les domaines qui lui sont propres. Il repousse le concours des citoyens, il s'applique à ruiner l'initiative privée. Il ne respecte pas les droits supérieurs et les organismes sociaux et nécessaires.

Telle est, sous la poussée des doctrines socialistes, la tendance qui prévaut actuellement dans notre pays et qui menace de faire triompher dans la législation et dans les mœurs la doctrine que nous avons qualifiée d'absolutiste. C'est le renversement de l'ordre de choses qui est conforme à la réalité : un pouvoir qui n'est au fond que l'ensemble des institutions organisées dans l'intérêt de tous et devant être soumises au contrôle de tous, devient un pouvoir impersonnel et irresponsable, placé au-dessus des citoyens, agissant avant tout dans l'intérêt de ceux qui en vivent ou qui ont su s'en emparer. L'État est une institution sociale dévoyée par cela seul qu'elle accapare tout et devient omnipotente. Et ce fait est d'autant plus saisissant que nous ne vivons plus, comme sous l'ancien régime, à une époque où la forme absolue du gouvernement monarchique expliquait, sans la justifier, l'extension toujours croissante du pouvoir central, à une époque où la nation

était habituée à tout remettre entre les mains de ce pouvoir qui avait fait son unité. De nos jours, avec la liberté politique, avec le suffrage universel, avec la liberté d'association enfin proclamée en principe, l'omnipotence de l'État est un illogisme[1]. C'est cependant vers elle que nous allons de plus en plus, bien que, contre elle, se manifestent d'heureux symptômes de réaction.

Cette tendance à l'omnipotence de l'État est un mal, et le grand mal dont souffre le pays.

C'est un mal au point de vue économique, parce que l'État, faisant ce à quoi il n'était pas destiné, le fait mal, et le fait coûteusement, au détriment du véritable intérêt public.

C'est un mal au point de vue social, parce que l'État, en voulant tout faire, en s'efforçant de détruire ou d'absorber les groupements qui lui portent ombrage, décourage l'initiative privée, la paralyse, ou la ruine. Au lieu de faire appel au concours et à l'union de tous contre les doctrines antisociales, il se met au service des ambitions et des passions et arrive par là même à devenir un germe de division, un instrument de discorde.

C'est un mal au point de vue politique, parce que l'État, n'étant plus par essence une puissance qui existe et agit dans l'intérêt de tous, tend à devenir l'instrument d'un parti politique au pouvoir, un syndicat des fonctionnaires qu'il emploie et des politiciens qu'il fait vivre. Plus il tend à revêtir exclusivement ce caractère et moins il obtient le respect et l'obéissance qui lui sont légitimement dûs par les citoyens, moins il réalise la mission de concorde et de pacification qui est la sienne. Au contraire, son autorité morale s'affaiblit, et les luttes politiques s'accroissent en violence par cela même qu'elles se réduisent à n'être plus que des conflits d'intérêts et de passions.

[1] Joseph Ferrand, *Césarisme et démocratie, De l'incompatibilité entre notre régime administratif et notre régime politique*, 1904.

Assurément cette tendance des politiciens à s'emparer de tous les rouages de l'État pour les utiliser au profit de leurs appétits n'est point chose nouvelle; l'ambition et la cupidité humaines ne sont pas appelées à disparaître prochainement du maniement des affaires publiques. Mais c'est précisément parce qu'il faut compter avec elles qu'il est indispensable, si l'on veut sauvegarder la liberté politique, de réduire à des limites raisonnables le rôle de l'État. Si l'État peut tout faire, s'il n'y a de liberté et de droits que par lui, on est exposé à voir les luttes politiques aboutir, non pas à telle orientation des tendances générales du Gouvernement, mais à la conquête de l'État par une faction politique et à la séparation des citoyens en deux classes : d'un côté, un parti vainqueur disposant de tous les moyens d'oppression parce qu'il dispose de l'État, de l'autre, une caste opprimée subissant toutes les tyrannies [1].

Ce mal épuise déjà le pays et le menace jusque dans sa vitalité. Comment a-t-il pu atteindre en France à ce degré de gravité, et comment l'État s'est-il acheminé ainsi depuis longtemps à la toute-puissance, à travers des régimes politiques si divers et des formes de gouvernement si opposées, c'est ce que nous essaierons de rechercher à la fin de cette étude. Le mal dont nous souffrons ne date pas du régime actuel, encore bien que ce régime, tel qu'il est pratiqué, l'ait considérablement aggravé. Il faut remonter dans l'histoire pour le suivre dans son développement.

Pour le moment nous voudrions constater l'étendue de ce mal avant d'en rechercher les causes. Nous avons essayé de dire ce qu'était en réalité l'État, ou plutôt ce qu'il devrait être ; nous avons indiqué ce qu'il était devenu à l'heure actuelle en France. Nous voudrions montrer comment se justifient nos craintes en examinant les sujets

[1] Notre activité civile et politique n'a d'autre aliment que l'esprit de parti » (Joseph Ferrand, p. 253.)

les plus importants sur lesquels s'exerce l'intervention de l'État dans notre pays. On le verra étendant partout son pouvoir, remplissant mal ses fonctions légitimes, sortant partout de ses attributions, visant partout à la toute-puissance, disons le mot, au monopole. L'omnipotence de l'État, c'est le danger redoutable que nous avons à cœur de signaler en montrant les résultats désastreux de son action abusive; ce danger, nous voudrions en établir la réalité par l'observation des faits qui nous paraît confirmer les principes que nous avons essayé de formuler.

CHAPITRE II

LE MAL CONSTATÉ PAR LES FAITS.

I

L'État et la famille[1].

L'État se trouve d'abord en face de la famille. S'il est un organisme social antérieur à l'État, une institution qui lui soit préexistante et à laquelle il n'ait aucun droit de porter atteinte, c'est assurément la famille. Bien plus, la famille est la base de la société[2]. C'est dans la famille que se trouve la forme primitive et l'origine de l'État dont le régime patriarcal est le premier type.

La famille a une action directe sur l'Etat qui puise sa force dans la solide constitution de la famille, qui est, au contraire, profondément atteint si la famille se dissout[3].

La mission essentielle de l'État est, en effet, d'assurer la sécurité et le développement moral et matériel du pays; or la forte constitution de la famille est pour le pays la principale condition de stabilité et de prospérité.

L'État ne peut donc avoir la prétention de détruire la famille qu'il n'a pas instituée, encore bien moins de se substituer à elle. Quelle doit être dès lors son action à l'égard de la famille? Se borne-t-il actuellement à exercer

[1] On nous permettra de renvoyer sur ce point pour un développement plus complet des idées, à notre *Étude sur la puissance paternelle*, 1898.

[2] « La société se compose de familles et non d'individus » (Paul Bourget, cité par la *Réforme sociale* du 16 décembre 1906, p. 258).

[3] Bluntschli, p. 179. — Frantz Funck-Brentano, *La famille fait l'État*, 1903. — M. Cheysson : « Tant vaut la famille, tant vaut la nation » (*Réforme sociale*, 1er avril 1908, p. 404).

cette action légitime ou cherche-t-il à outrepasser ses droits ?

Quelle est tout d'abord l'action légitime de l'État à l'égard de la famille et comment l'exerce-t-il ?

L'État, en premier lieu, a le devoir de protéger la famille, c'est-à-dire de veiller à sa conservation et de prendre les mesures qui peuvent assurer son développement. Il s'acquittera de ce devoir, de toute évidence, s'il s'attache à fortifier le mariage et l'autorité paternelle, « les deux assises sur lesquelles repose la famille[1]. C'est là ce qu'avaient compris les auteurs du Code civil et c'est le but qu'ils avaient cherché à atteindre[2]. L'État sera encore dans son rôle s'il prend des mesures qui tendent à alléger les charges de la famille, par exemple s'il diminue les impôts en considération du nombre des enfants. Dans cet ordre d'idées, les dispositions législatives qui assurent aux classes populaires l'hygiène du logement, la stabilité du foyer[3], doivent rencontrer le concours des pouvoirs publics, quand elles ne sont pas provoquées par leur initiative. Les lois relatives aux habitations à bon marché, à la formation et à la conservation d'un bien de famille ne sauraient être trop préconisées. Il est inutile d'insister sur ce point.

Nous n'hésiterons pas non plus à reconnaître à l'État le droit de réglementer, dans une mesure raisonnable, l'exercice des droits de famille, et même les conditions dans lesquelles se forme la famille.

[1] M. Glasson, Discours à l'Académie des sciences morales, 27 novembre 1897. — Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, 1898, introduction, p. 23.

[2] Taudière, p. 76.

[3] Loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché. — Loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché (Voir la communication de M. Ribot à la Société d'économie sociale : *Réforme sociale*, 1er janvier 1909, p. 46). — Loi sur la constitution d'un bien de famille insaisissable, 12 juillet 1909. — Abbé Lemire, *Le Code et le foyer*, 1907. — L. Rivière, *La terre et l'atelier*, 1904 (Tract 94 de l'action populaire).

Il y a certains principes de morale que l'État, au nom de l'ordre public dont il est le gardien, doit faire respecter. Il ne peut, par exemple, dans notre civilisation et en présence de nos mœurs actuelles, admettre la polygamie, pas plus qu'il ne peut tolérer des unions qui constitueraient des incestes. Il faut, de toute nécessité, qu'il pose des règles et qu'il fixe des limites à cet égard. Le mariage ayant des effets civils nombreux et importants pour l'ordre social, l'État doit aussi veiller à ce qu'il soit contracté dans des conditions de publicité suffisantes et authentiquement constaté. Mais si le mariage est un contrat qui, dûment et régulièrement constaté selon les formalités légales, entraîne des effets civils, le mariage, au regard de la loi actuelle n'est qu'un contrat. Nous comprenons que l'État refuse d'attribuer ces effets civils à toute union contractée en dehors de l'accomplissement de ces formalités, nous ne saurions comprendre comment il pourrait interdire de former d'une autre manière un engagement que les conjoints considèrent dans leur conscience comme un engagement conjugal, de quel droit il peut prohiber, sans la formalité préalable du mariage civil, la formation d'un lien religieux. En présence surtout d'une législation récente aux termes de laquelle l'État ne reconnaît plus aucun culte, nous ne saurions nous expliquer le maintien dans notre législation de l'article 199 du Code pénal qui interdit, au ministre du culte, de procéder à la célébration du mariage religieux avant l'accomplissement des formalités du mariage civil.

Cette réglementation, légitime dans une certaine mesure de la part de l'État, ne doit pas être excessive, car elle irait contre son but en empêchant la formation de la famille. C'est ainsi qu'on a justement critiqué[1] les formalités exces-

[1] Voir l'étude de M. d'Haussonville dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er janvier 1897 : *L'Inconduite.* — Rapport présenté par MM. Lesur et Givelet à l'assemblée de catholiques, Paris, 1891.

sives exigées pendant longtemps par le Code civil et surtout par la pratique administrative pour permettre de contracter mariage. Ces formalités ont été simplifiées[1] et nous ne saurions qu'applaudir à des mesures législatives de ce genre, pourvu qu'elles ne portent pas atteinte à certains principes constitutifs de la famille. La suppression complète, par exemple, des actes respectueux aux aïeuls et, à partir de l'âge de trente ans, aux parents, nous paraît une grave atteinte au principe de l'autorité paternelle que l'État n'a pas le droit de détruire.

Du droit et du devoir incontestables qui existent pour l'État de protéger ceux qui ne peuvent se protéger eux-mêmes, résulte la légitimité de l'intervention de l'État dans certains cas vis-à-vis de la famille. Cette intervention s'exercera du reste dans l'intérêt de la conservation de la famille elle-même : l'État pourra intervenir pour empêcher les abus qui peuvent se produire au sein de la famille, pour suppléer à son absence ou à l'insuffisance de sa protection.

En se plaçant au premier point de vue, la répression des abus, on comprend que l'autorité judiciaire puisse prendre des mesures de protection en faveur de l'époux, surtout de la femme, maltraité, injurié, ou même menacé. On comprend qu'elle puisse user des dispositions de la loi pénale pour défendre les enfants contre les sévices ou les actes coupables, on comprend même que le législateur ait réprimé ces actes plus sévèrement quand ils sont commis par les parents eux-mêmes[2]. On a justement critiqué le caractère absolu attribué pendant trop longtemps par la loi à la puissance paternelle. La jurisprudence avait dû, par une véritable action prétorienne, faire échec aux principes rigides du Code civil sur ce point. Une réforme

[1] Lois du 25 mars 1896 et du 21 juin 1907 modifiant plusieurs dispositions légales relatives au mariage. — Hubert-Valleroux, *Réforme sociale*, 1er avril 1908, p. 407. — M. Lyon-Caen, *Revue hebdomadaire*, 29 mai 1909, p. 565.

[2] Loi du 19 avril 1898.

s'imposait et, si comme nous le dirons plus loin, nous n'approuvons pas le principe de la déchéance de la puissance paternelle, nous considérons que le législateur devait prendre des mesures pour permettre à la puissance publique de prendre en mains la défense des enfants placés sous la garde de parents indignes.

Nous admettons aussi qu'en dehors de la répression des abus qu'ils ont le droit de réprimer, les pouvoirs publics peuvent être investis de certains droits par le législateur dans l'intérêt des faibles dans la famille. C'est ainsi que la loi règle le régime matrimonial des époux et fixe les droits de la femme, même si aucun contrat n'est intervenu. C'est ainsi que des lois récentes [1] ont protégé la femme contre les abus de la puissance maritale, législation excellente, mais qui ne doit pas, suivant nous, aboutir à la destruction de l'autorité du mari nécessaire pour la forte constitution de la famille. C'est ainsi qu'une quotité disponible est assurée à l'enfant, que des règles sont tracées pour l'administration légale et la tutelle, sans parler des dispositions de protection légale qui se rapportent à l'interdiction et au conseil judiciaires. Nous irons même plus loin, et sans entrer ici dans l'examen de la grave question de l'instruction obligatoire que nous examinerons à propos d'un autre ordre d'idées, nous admettrons que l'État peut intervenir jusqu'à un certain point pour obliger le père à remplir ses devoirs en cette matière. Il peut s'opposer à ce que l'enfant croupisse dans une ignorance nuisible à la société. Dans cette mesure, mais dans cette mesure seulement, c'est-à-dire en laissant au père de famille la liberté absolue du choix de l'école et le droit à sa surveillance, l'État peut imposer l'obligation de l'instruction nécessaire à tout citoyen.

[1] Lois du 9 avril 1881 et du 20 juillet 1895 sur la caisse d'épargne postale. — Loi du 6 février 1893 portant modification au régime de la séparation de corps. — Loi du 13 juillet 1907 sur le libre salaire de la femme mariée et à la contribution des époux aux charges du ménage.

Enfin l'État remplira une tâche qui lui incombe s'il veille à ce qu'il soit suppléé à l'absence ou à l'insuffisance de la famille. Nous entendons par là que l'État doit pourvoir à ce que la disparition ou la désorganisation de la famille ne laisse pas les enfants sans protection [1], nous repoussons au contraire la doctrine qui voit dans l'État le seul protecteur.

La question des enfants abandonnés est trop complexe pour qu'il soit possible de la traiter ici. Nous exprimerons seulement le vœu que l'État n'arrive pas à faciliter l'abandon des enfants de telle sorte que cet abandon s'accroisse dans des proportions inquiétantes [2]. C'est malheureusement un danger qui existe actuellement. Le nombre des enfants assistés dénote cette tendance toujours croissante des parents à se décharger de leurs devoirs sur l'État [3]. Cette réserve faite, nous reconnaissons à l'État le droit et le devoir de recueillir les enfants auxquels la famille fait défaut. Il pourrait seulement recourir plus souvent pour leur placement à l'aide de l'initiative privée trop souvent méconnue.

Il devrait aussi s'appuyer sur cette initiative privée quand la famille, quoique existante et connue, ne remplit pas ses devoirs. C'est le cas des enfants qu'on a désignés sous la dénomination d'enfants moralement abandonnés.

Pour ces diverses catégories d'enfants, la bienfaisance

[1] Comme, par exemple, par la loi du 2 juillet 1907 sur la protection et la tutelle des enfants naturels qui investit le tribunal des fonctions de conseil de famille.

[2] Le nombre des enfants sous la tutelle de l'assistance publique à Paris était en 1905 de 51.426. — Le nombre des enfants abandonnés à Paris est de 4.351 en 1900, de 4.817 en 1905 (Rendu, *Réforme sociale*, 1er juin 1906).

[3] La loi de 1889 dans son article 17 permet aussi au père malheureux de se dessaisir, avec l'approbation de l'autorité judiciaire, des attributs de la puissance paternelle sur les enfants mineurs de seize ans recueillis par un particulier ou une association de bienfaisance spécialement autorisée à cet effet.

privée, sous toutes ses formes, devrait être ici un puissant auxiliaire, et l'action de l'État ne devrait s'exercer qu'à défaut de son initiative [1]. Il est bien évident en effet, quand on considère les innombrables œuvres charitables que la bienfaisance privée a suscitées, qu'elle peut rendre sur ce point les plus importants services et apporter aux charges publiques un notable allègement. Depuis longtemps l'initiative privée a fait ses preuves en ce qui concerne l'assistance des enfants délaissés; la charité chrétienne, avec Saint Vincent de Paul, a pour la première fois organisé cette assistance dans notre pays. L'État dont l'action n'a de raison d'être que dans les circonstances où les citoyens ne peuvent agir, l'État ne trouve sur ce terrain aucune justification de son monopole. C'est au monopole cependant qu'il tend, au lieu de se borner à combler les lacunes laissées par la charité privée, à exercer son droit incontestable de surveillance [2]. Il se méfie de l'initiative privée [3]. Il décourage les institutions privées, leur refuse son appui, quand il ne les entrave pas. Bien plus, il les ruine : c'est ce qu'il a fait par l'application de la loi de 1901 qui a conduit à la fermeture d'un grand nombre d'établissements charitables dus à l'initiative des congrégations religieuses.

L'État va plus loin : il tend à s'attribuer le monopole, non seulement de l'assistance, mais de la tutelle, des diverses classes d'enfants délaissés par leur famille. La tendance qui consiste à remettre le plus possible les enfants à l'assistance publique, à voir dans l'assistance publique le tuteur nécessaire dans la plupart des cas, le « tout à

[1] Le Play, *La réforme sociale en France*, p. 338.

[2] C'est le procédé anglais et américain (Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, p. 433, 434).

[3] On sait quelle est la cause principale de cette méfiance : Dans la discussion au Conseil d'État du projet de loi sur la déchéance de la puissance paternelle on a objecté « qu'un certain nombre d'enfants pourraient recevoir une éducation cléricale qui les rendrait hostiles à nos institutions » (Leloir, *Code de la puissance paternelle*, t. II, p. 229). — Taudière, p. 431.

l'assistance publique », si nous osons nous exprimer ainsi, est un acheminement à l'application de la théorie de l'État, père de famille, du système qui consiste à accroître de plus en plus les droits de l'État et de ses agents[1].

Quand il s'agit d'enfants assistés, le rôle attribué à l'Etat devient de plus en plus considérable[2] : la tutelle des enfants assistés appartient à Paris à l'assistance publique, dans les départements aux commissions hospitalières. Quand il s'agit d'enfants moralement abandonnés, ou à l'égard desquels la déchéance de la puissance paternelle a été prononcée, ou qui ont fait l'objet d'une cession judiciaire de la puissance paternelle, c'est l'assistance publique, c'est-à-dire l'État, représenté à Paris par le directeur de l'assistance publique à Paris, dans les départements par les inspecteurs départementaux, qui exerce la tutelle ou les droits abandonnés par les parents[3].

Nous n'avons pas hésité sur ce point[4] à critiquer la loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités ou moralement abandonnés qui, pour le cas d'impossibilité de constituer une tutelle régulière, tutelle de droit commun ou tutelle officieuse, ne reconnaît que la tutelle de l'assistance publique pour les enfants dont elle s'occupe. Le droit de garde lui-même de ces enfants ne peut être confié, la

[1] « La pensée maîtresse de ceux qui ont pris l'initiative de la réforme était de faire passer les enfants moralement abandonnés sous la puissance de l'autorité administrative » (Leloir, *Code de la puissance paternelle*, t. I, p. 299). -- Taudière, p. 388.

[2] Taudière, p. 227.

[3] Articles 11 et 24 de la loi de 1889. — L'intention visible du législateur de 1889 a été d'accroître les droits de l'État en substituant les inspecteurs départementaux aux commissions hospitalières. C'est ce que M. Leloir (*Code de la puissance paternelle*, t. I, p. 36) appelle une réforme considérable.

[4] Voir notre *Étude sur la puissance paternelle*, p. 188. Voir la critique de la loi de 1889 sur ce point dans Taudière (*Traité de la puissance paternelle*, 1898, p. 430 et s.).

tutelle restant toujours entre les mains de l'administration, qu'à des particuliers, ou à des établissements spécialement autorisés par le Conseil d'État[1]. La surveillance appartient au préfet[2].

Ces dispositions beaucoup trop restrictives ont été atténuées par la loi du 19 avril 1898 qui a permis de confier un enfant, non seulement à l'assistance publique, mais encore à tout établissement ou à tout particulier présentant au magistrat instructeur ou au tribunal des garanties suffisantes. Mais cette disposition ne s'applique qu'aux enfants comparaissant en justice comme auteurs ou victimes d'actes coupables, et elle ne concerne que le simple droit de garde. On sait du reste combien la loi de 1898 est relativement peu appliquée en ce qui concerne les particuliers et les établissements privés, les magistrats préférant confier les enfants qui comparaissent devant eux à l'assistance publique, laquelle n'est point faite pour cette catégorie d'enfants. Si entraînante est la tendance actuelle de tout ramener à l'État.

Ainsi donc l'État, protecteur de la famille, protecteur des faibles dans la famille, veillant à ce qu'il soit suppléé à l'absence ou à l'insuffisance de la famille, l'État exagère son rôle. Il fait plus, il sort de son rôle. On pourra même dire qu'il exerce une action malfaisante s'il prend des mesures qui aboutissent à détruire la famille. La famille en effet n'est pas un groupement artificiel, elle n'a pas été instituée par l'État[3], l'État n'est pas le maître de porter

[1] Un très petit nombre d'associations ont du reste sollicité cette autorisation spéciale de l'article 17 de la loi de 1889, les œuvres privées se souciant peu de devenir les auxiliaires toujours révocables de l'État (Taudière, p. 441).

[2] L'arttcie 22 de la loi de 1889 dispose que les enfants confiés à des particuliers ou à des associations de bienfaisance, dans les conditions de cette loi, sont sous la surveillance de l'État représenté par le préfet. Cette surveillance est réglementée par le décret du 12 avril 1907 (*Officiel* du 1er mai).

[3] L'opinion contraire se retrouve cependant formulée de nos jours

atteinte aux institutions qui en sont le fondement et qui sont essentiellement le mariage et l'autorité paternelle.

Nous dirons, à propos du droit de propriété, ce qu'il faut penser des impôts excessifs et abusifs par lesquels l'État absorbe une partie considérable des successions. C'est assurément déjà une atteinte portée à la conservation de la famille.

Mais, alors que le devoir de l'État est d'assurer la conservation de la famille et par suite la stabilité du mariage, comment surtout apprécier une législation qui admet le divorce et permet à la puissance publique de briser le lien familial au lieu de travailler à le maintenir?

Le législateur cependant semble ne plus voir dans la famille qu'une création de la loi, une agrégation artificielle pouvant être dissoute par sa volonte. Les mesures de protection à l'égard de l'époux malheureux sont des plus légitimes, mais nous ne reconnaissons pas à l'État le droit de rompre le lien conjugal.

En vain pourra-t-on objecter qu'il s'agira simplement de remédier à des situations exceptionnelles, que la rupture du lien conjugal ne devra être prononcé par l'autorité judiciaire qu'avec une grande circonspection : l'expérience faite en France depuis 1884, expérience dont les plus ardents partisans du divorce sont eux-mêmes effrayés, montre sur quelle pente peuvent glisser les mœurs publiques dans un pays où l'État s'est reconnu le droit de prononcer la rupture du lien conjugal. L'entraînement est irrésistible, et sous la poussée de mœurs qui sont devenues les nôtres, la justice, armée par une législation qui est un instrument de destruction, procède à la démolition en quelque sorte automatique de la famille. Le nombre des divorces est

dans les travaux législatifs : « La puissance paternelle, disait M. Courcelle-Seneuil dans son rapport au Conseil d'État, est, comme le mariage d'où elle naît, une création de la loi civile » (Leloir, *Code de la puissance paternelle*, t. II, p. 216).

monté de 8.919 en 1903 à 10.573 en 1906[1]. La législation de plus en plus favorable à la dissolution de la famille, accélère le mouvement[2]. Déjà, depuis la loi du 27 juillet 1884 qui rétablit le divorce, la loi du 16 décembre 1904 a rendu le mariage possible dans tous les cas entre l'époux condamné pour adultère et son complice. La loi du 13 juillet 1907 a facilité le mariage de la femme divorcée en abrégeant les délais imposés par le Code pour un nouveau mariage. Le 6 juin 1908 a été votée la loi qui rend obligatoire, même sur la demande de l'époux coupable, la conversion en divorce de la séparation de corps même obtenue par un époux dont les croyances religieuses s'opposent au divorce[3].

Nous avons parlé de la poussée des mœurs actuelles. On a fait appel, par l'introduction dans la loi du principe du divorce, à des instincts qui tendent de plus en plus à prévaloir contre le sentiment du devoir. Ces instincts se révèlent par les statistiques qui établissent que le nombre des demandes de divorce introduites avant un an de mariage a passé de 345 en 1896 à 526 en 1904[4]. On s'habitue de plus en plus à considérer le divorce comme la solution nécessaire du moindre dissentiment qui se manifeste entre les époux; et, tandis que règnent dans les classes

[1] Statistique de la population française en 1906 (*Journal officiel* du 24 novembre 1907 et *Bulletin de la semaine* du 27 novembre). — Voir aussi sur l'extension des divorces, MM. Morizot-Thibault, dans la *Réforme sociale* du 1er juillet 1901.

[2] M. Béchaux, *Correspondant* du 10 juillet 1908, p. 178.

[3] Voir la discussion au Sénat, en particulier les 21, 25, 27, 28 février 1908. Il faut noter dans cette discussion la courageuse déclaration faite le 21 février par M. de Marcère qui fut rapporteur de la loi en 1882 à la Chambre des députés : « Cette constatation (que la loi proposée tend à l'union libre) m'impose le devoir de désavouer, au moins pour la part que j'y ai prise, la loi de divorce de 1884 ».

[4] Comité consultatif de législation et du contentieux de l'action libérale populaire. Circulaire n° 6 du 5 février 1908 (rapport de M. Passez sur le divorce par consentement mutuel, p. 4).

populaires des préjugés comme celui qui veut que le divorce soit de droit au bout de trois ans de cessation de la vie commune, dans toutes les classes de la société on recherche les moyens, faciles à trouver, de masquer sous une véritable comédie judiciaire[1], le divorce par consentement mutuel, acheminement vers l'union libre. Le législateur obéira-t-il à cette pression, ira-t-il plus loin encore? Permettra-t-il aux époux, en laissant à l'autorité publique le soin d'enregistrer seulement leur consentement, de se dégager par ce seul consentement, et sans tenir compte des droits et des intérêts des enfants issus du mariage, du lien conjugal dès qu'il leur paraîtra trop gênant? Il faudrait déplorer une semblable législation que certains appellent de leurs vœux et qui a fait l'objet de plusieurs propositions de loi[2], mais il est impossible de ne pas constater qu'elle serait la conséquence fatale et l'aboutissement logique du principe même du divorce.

Mauvaise aussi, à notre avis, au point de vue du maintien de la constitution de la famille, est la tendance actuelle du législateur à reconnaître les mêmes droits aux enfants légitimes et aux enfants nés hors mariage[3]. Cette tendance s'est manifestée par la loi du 25 mars 1896 qui a reconnu aux enfants naturels la qualité d'héritiers de leurs père et mère; par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail qui les a placés au même rang que les enfants légitimes au point de vue du droit à l'indemnité et de la quotité de cette indemnité. Signalons enfin la loi du 7 novembre 1907 qui permet de légitimer l'enfant adultérin né au cours d'une procédure de divorce ou de sé-

[1] *Eod. loco*, p. 8. — M. Henri Joly, *La corruption de nos institutions*, p. 266 (la crise du mariage).

[2] *Eod. loco.* — Voir à la suite les diverses propositions sur le divorce par consentement mutuel. — Et ajouter celle du 8 février 1907 à la Chambre des députés (*Réforme sociale* du 1er avril 1908, p. 394).

[3] C'est la tendance de la Convention qui par la loi du 12 brumaire an II assimila complètement les enfants naturels aux enfants légitimes.

paration de corps plus de trois cents jours après l'ordonnance du président assignant aux époux une habitation séparée; l'enfant né pendant le mariage et désavoué par le mari pourra aussi être légitimé par le mariage subséquent de la mère avec son complice. En un mot la loi supprime, par rapport à la légitimation, toute exclusion des enfants nés hors mariage quand le mariage devient possible entre leurs auteurs. On veut même aller plus loin encore, et la Chambre des députés a déjà adopté une proposition de loi permettant la légitimation de tous les enfants adultérins[1]. Ce sera l'abandon complet du principe adopté pour maintenir le respect de la famille légitime. Tendre à l'égalité entre les enfants nés hors mariage[2] et les enfants nés du mariage c'est en effet tendre à détruire la notion même de la famille légitime.

Dans le même ordre d'idées, et en nous plaçant au point de vue de la nécessité de maintenir l'autorité paternelle, nous ne saurions admettre la déchéance de la puissance paternelle instituée par la loi du 24 juillet 1889. Que le législateur donne aux pouvoirs publics les moyens de protéger les enfants contre l'abus de l'autorité du père de famille, c'est ce que tout le monde peut accepter, et nous avons reconnu que ce rôle de protection était bien celui qui appartient à l'État. Le législateur pouvait déterminer les circonstances et les conditions dans lesquelles le droit de garde serait retiré aux parents indignes[3]. Ce que nous ne pouvons accepter c'est qu'il ait admis la déchéance totale[4] de la puissance paternelle, c'est-à-dire la rupture

[1] *Revue pénitentiaire*, juillet 1908, p. 956.

[2] Proposition Naquet et Groussier tendant à mettre sur le même pied au point de vue successoral les enfants naturels et les enfants légitimes (*Officiel*, 1893, session extraordinaire. 1894, annexes nos 60, 243, 1147, 1203).

[3] C'est ce qu'a fait la législation anglaise (voir notre *Étude sur la puissance paternelle*, p. 154 et 188, note).

[4] Déchéance à l'égard de tous les enfants, déchéance qui frappe aussi

absolue et définitive[1] du lien qui rattache l'enfant à ses parents. C'est, comme on l'a fait remarquer, le retour à une situation qui n'existait plus dans notre législation depuis l'abolition de la mort civile[2]. Pas plus que le lien conjugal, le législateur n'a le droit de briser le lien de la puissance paternelle. Il n'a pas le droit surtout de substituer l'État au père de famille[3].

L'État père de famille, c'est, en effet, une doctrine que nous repoussons de toutes nos forces parce que nous voyons l'État en présence d'un droit naturel et supérieur qu'il ne peut s'attribuer sans sortir manifestement de son rôle[4]. Cette doctrine est la doctrine de Rousseau qui proclame que l'État prend la place des pères et « acquiert leurs droits en remplissant leurs devoirs »[5], qu'on doit exercer les enfants à ne jamais regarder leur individu que par ses relations avec le corps de l'État »[6]. C'est la doctrine jacobine qui proclame que l'enfant appartient avant tout à l'État.

Telle est la tendance actuelle, non seulement des représentants de l'État toujours portés à étendre leur domaine,

la mère non coupable. Car c'est le tribunal qui décide si la mère conserve les droits de la puissance paternelle qui ne lui sont pas attribués de plein droit. Il faut toutefois noter que les droits successoraux, l'obligation alimentaire et les obligations qui dérivent de l'article 371 du Code civil survivent à la déchéance.

[1] On n'a pas admis en effet la déchéance pour un temps déterminé, mais la puissance paternelle peut être restituée par le tribunal au père qui a cessé d'être indigne.

Les causes facultatives de déchéance ont été justement critiquées comme pouvant ouvrir la porte à l'arbitraire.

[2] Sénat, discours de M. Clément (séance du 26 mai, p. 562).

[3] Sur la prédominance de l'État dans la loi de 1889, voir notre *Étude sur la puissance paternelle*, p. 188.

[4] Lavollée, *L'État, le père et l'enfant,* 1905.

[5] Rousseau, Discours sur l'économie politique (Musset-Pathay, t. V, p. 32).

[6] Rousseau, *eod. loc.*, p. 30.

mais des partisans de son action illimitée qui ne voient qu'en lui le remède à tous les maux dont souffre la société.

Les documents abondent pour montrer jusqu'où peuvent aller dans cet ordre d'idées ceux qui affirment ce qu'on a appelé de nos jours « le domaine éminent de l'État sur les enfants »[1]. C'est un retour aux principes des législations antiques qui voyaient dans le père une sorte de délégué de l'État, de l'État auquel devaient appartenir « le corps et l'âme de chaque citoyen »[2]. Cette théorie avait été plus d'une fois proclamée à la tribune de nos assemblées révolutionnaires. Robespierre, le 13 juillet 1793[3], lit à la Convention le projet de Le Pelletier de Saint-Fargeau sur l'éducation en commun de tous les enfants de la République. Danton, dans la séance du 22 frimaire an II, prononce, au cours de la discussion sur l'instruction publique, ces paroles restées célèbres : « Il est temps de rétablir ce grand principe qu'on semble méconnaître, que les enfants appartiennent à la République avant d'appartenir à leurs parents[4] ». Robespierre, dans son discours du 18 floréal an II, proclame que « la Patrie seule a le droit d'élever ses enfants »[5].

Ces doctrines se retrouvent chez les socialistes contemporains : « la réforme nécessaire, écrivait M. Paul Brousse, dans *la Petite République*[6], c'est la mise de tous les en-

[1] Drucker, *De la protection des enfants contre les abus de la puissance paternelle*, 1894, p. 326. — Sur les tendances actuelles de l'État vis-à-vis de la famille, voir : Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, p. 446.

[2] Fustel de Coulanges, *La cité antique*, p. 265.

[3] *Moniteur* du 11 août 1793.

[4] *Réimpression du Moniteur*, t. XVIII, p. 654.

[5] *Réimpression du Moniteur*, t. XX, p. 409. — Pour montrer jusqu'où va chez les modernes continuateurs des Jacobins l'application de la doctrine de l'État père de famille, nous citerons, à propos de la question de l'instruction publique, le vœu le plus extravagant qui ait été émis dans les loges maçonniques.

[6] 10 août 1896.

fants, pour leur entretien et leur éducation, à la charge de la collectivité..., le budget fera les frais de l'élevage humain ». Assurément nous ne saurions soutenir que ces doctrines soient encore consacrées par notre législation, mais il ne faut pas se dissimuler que c'est vers l'absorption de la famille par l'État, vers la prépondérance de l'État que se manifestent les tendances actuelles[1]. Dans la législation récente, c'est toujours l'État qui intervient.

L'État veut être instituteur, et nous verrons quelle étendue on attribue à cette mission. Il ne se contente pas de veiller à ce que l'enfant reçoive l'instruction nécessaire, il décharge par la gratuité scolaire le père de famille de tout souci à cet égard ; il veut donner l'instruction lui-même et la donner seul ; c'est visiblement le but que poursuivent les lois scolaires actuelles. On tend à proclamer l'État seul éducateur parce qu'on tend à le considérer comme le véritable père.

Si le père est indigne, l'État ne se contente pas de soustraire l'enfant à son influence ; il se substitue au père, au lieu d'empêcher celui-ci d'abuser de ses droits. Il cherche à prendre la place de l'autorité paternelle, il s'arroge le droit de la détruire au lieu de la limiter et de la contrôler. Il proclame la déchéance de la puissance paternelle et réclame au premier rang, après la famille, la tutelle des enfants. Il se considère comme seul capable de remplacer la famille si elle vient à faire défaut. Quand il s'agit d'enfants matériellement ou moralement abandonnés, il repousse le concours efficace des associations privées, il met en première ligne l'action de ses agents et réclame pour eux une complète suprématie. Enfin, non con-

[1] Voir comme exemple du pouvoir de l'État sur les enfants la décision des autorités allemandes ordonnant l'internement dans une maison de correction d'enfants polonais coupables de se refuser à apprendre le catéchisme en allemand pour obéir à leurs parents : « Une telle conduite est contraire à l'ordre de l'État » (*Bulletin de la semaine* du 28 novembre 1906).

tent d'être le père des enfants de parents indignes ou qui lui ont abandonné l'exercice de leurs droits, des enfants délaissés qu'il a recueillis lui-même, il se prépare à exercer sur les établissements de bienfaisance privée une surveillance étroite qu'on réclame pour lui[1] et qui rendra plus difficile encore l'exercice de la charité. Ainsi s'étend de plus en plus sur l'enfance la mainmise de l'État exagérant toujours sa fonction.

L'État ne se renferme donc pas dans la véritable mission qui lui incombe, mission de protection en vue du maintien de la famille. Bien au contraire : il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle, en ce qui touche la famille, l'État ne se borne pas à exercer le droit de surveillance qui lui appartient dans l'intérêt de la société. Il outrepasse ses droits, grâce aux pouvoirs excessifs dont l'a investi le législateur. Il tend, par l'intermédiaire de ses agents, avec l'appui de ceux qui veulent sans cesse étendre son action, à usurper vis-à-vis de la famille un rôle qui n'est pas le sien et qu'on peut qualifier de funeste[2].

La famille en effet, base de la société, est, au moment où nous sommes, menacée par un travail de dissolution dont chaque jour révèle, dans notre pays, de menaçants symptômes. En même temps qu'augmente le nombre des divorces décroît la population; en 1907 la statistique officielle révèle que les décès ont dépassé les naissances avec un excédent de près de 20.000[3], et cela malgré un accrois-

[1] Leloir, *Code de la puissance paternelle*, t. II, p. 9.

[2] On a rappelé le mot de Bonald : « si l'État détruit la famille, la famille se venge et ruine l'État » (Taudière, p. 458).

[3] Statistique publiée par le ministère du Travail (*Officiel* du 16 juin 1908). — En même temps s'accroît le nombre des naissances illégitimes (voir le *Correspondant* du 25 avril 1908). La diminution du nombre des naissances est la conséquence de l'extension du divorce (M. Doumic à la Société d'économie sociale le 18 mai 1908, *Réforme sociale*, 1er juillet 1908), voir aussi les conclusions de la commission entraparlementaire sur la dépopulation instituée en 1902 par M. Waldeck-Rousseau.

sement du chiffre des mariages. La situation ne paraît s'être améliorée en 1908 que par une diminution de la mortalité. La crise de la dépopulation préoccupe à juste titre tous ceux qui s'inquiètent de l'avenir du pays[1]. Une propagande antipatriotique et antisociale que les pouvoirs publics ne semblent pas s'inquiéter de réprimer, accomplit à cet égard une œuvre qui se poursuit dans les milieux populaires avec un succès qu'ont démontré les plus terrifiantes révélations[2]. Mais ce qui précipite surtout la destruction de la famille c'est l'affaiblissement du sentiment du devoir, c'est le développement de l'idée individualiste qui favorise la révolte contre cette notion du devoir[3]. On n'envisage plus que le droit personnel de l'enfant, que le droit personnel de l'époux, sans tenir compte de la nécessité d'ordre social et supérieur du maintien de la famille : tous les enfants doivent être égaux en droits quelle que soit leur origine ; en vertu du prétendu principe de l'inaliénabilité de la personne humaine, principe qui est la base des lois de l'époque révolutionnaire, nul ne peut enchaîner perpétuellement sa liberté par un contrat qui a cessé d'être fondé sur une affection réciproque. Tels sont les principes qui tendent à la ruine de la famille. Par la législation actuelle et les graves dispositions qu'elle a introduites dans notre droit, surtout en ce qui concerne le mariage, par la guerre déclarée aux croyances religieuses qui fortifient la famille en maintenant le sentiment du devoir, l'État encourage cette tendance. Il contribue ainsi à la destruction d'une institution sociale, fondement de toutes les autres et dont il devrait être le premier gardien et le plus vigilant défenseur[4].

[1] Réunion annuelle de la Société d'économie sociale. Discours de M. de Foville (*Réforme sociale,* 1er juillet 1908).

[2] M. Bérenger à la Société d'économie sociale (*Réforme sociale*, 1er août 1908).

[3] *Réforme sociale*, 1er février 1908, p. 200.

[4] « Une famille affaiblie en présence d'un État tout-puissant, voilà

II

L'État et la propriété.

Quel devra être le rôle de l'État relativement à la propriété? Si nous nous reportons aux principes que nous avons essayé de poser au début de cette étude, nous constaterons tout d'abord que la première obligation de l'État est de respecter la propriété. La propriété, en effet, condition d'existence de la famille et de la société, est préexistante à l'État; elle a pour origine première le travail et l'économie. C'est un droit naturel. L'État ne le crée pas [1], il ne peut le supprimer, il a le pouvoir légitime, et seulement dans l'intérêt public, d'en réglementer l'exercice.

D'autre part, du principe que l'État a pour objet essentiel de veiller à la sécurité publique résulte d'une façon incontestable le devoir pour l'État de protéger la propriété, d'apporter aux citoyens le secours nécessaire pour qu'ils puissent la défendre. Nous examinerons plus loin, et à propos de cette fonction de protection de l'État, comment il remplit ce devoir vis-à-vis des citoyens. Notons seulement que nous ne reconnaissons nullement à la puissance publique, dans l'accomplissement de cette mission, le droit de refuser le concours de l'initiative privée dans la mesure où elle peut s'exercer.

Si l'État doit respecter la propriété privée, s'il doit la protéger, à bien plus forte raison doit-il ne pas l'entraver. Il doit lui laisser toutes les facilités de se développer, d'autant plus que ce développement de la propriété privée est une garantie de la prospérité publique par l'accroissement

la situation de la France ». (M. Doumic, *Réforme sociale*, 1er mars 1902, p. 299).

[1] Sur les doctrines qui font de la propriété une création de l'État, voir Terrat, *Du régime de la propriété dans le Code civil* (livre du Centenaire du Code civil), 1904, p. 9. Ces doctrines ont été combattues par les auteurs du Code civil qui ont proclamé que la propriété est de droit naturel (*eod. loco*, p. 10).

de la richesse du pays. Nous irons même plus loin et nous admettrons que l'État peut aider à la constitution de la propriété; c'est ce qui aura lieu notamment en matière de colonisation[1]. Nous ne pouvons, sur ce sujet que le cadre de ce travail ne nous permet pas d'approfondir, que renvoyer, en nous les appropriant, aux conclusions de M. Leroy-Beaulieu[2].

Ce que nous pourrions appeler le rôle positif et primordial de l'État à l'égard de la propriété nous paraît de toute évidence et n'a pas besoin d'être longuement exposé. Mais l'État se borne-t-il à ce rôle? N'obéit-il pas à des tendances abusives qui le conduisent à une action néfaste et contraire à ses attributions, c'est ce qu'il est plus important de préciser? De l'observation des faits il nous semble résulter que l'État tend à exagérer pour lui-même son rôle de propriétaire, qu'il tend à absorber la propriété privée, qu'il tend enfin, par une immixtion abusive, à la détruire ou à en empêcher la libre jouissance et même la constitution.

L'État doit-il être lui-même propriétaire? A certains égards on peut l'admettre. En dehors du domaine public proprement dit qui est inaliénable et imprescriptible et qui comprend les voies de communication qui sont à la charge de l'État, les ports, les fleuves, le rivage de la mer, domaine dont la gestion revient de toute nécessité à l'État en vue des services publics, on conçoit très bien que l'État, dans un intérêt général de conservation, soit propriétaire de certains monuments et édifices, des œuvres d'art ou des livres qu'il rassemble dans les musées ou bibliothèques. On comprend aussi, pour la même raison, que les domaines et palais nationaux, vestiges des anciens domaines du souverain à l'époque monarchique, soient placés sous la gestion de l'État et ne soient aliénables que sous le con-

[1] Ou par les lois qui aident à la constitution du bien de famille.
[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 449.

trôle du pouvoir législatif ou avec des garanties particulièrement rigoureuses. C'est là, en y ajoutant les biens vacants, ce qu'on appelle le domaine privé de l'État[1].

En dehors de ces cas. faut-il admettre que l'État, personne morale, doive être propriétaire? Nous ne saurions l'accepter que dans un seul cas, c'est lorsqu'il s'agit de son domaine forestier. Il y a là un intérêt général de protection d'une richesse nationale[2]. La longue durée de certaines exploitations forestières les rend, le plus souvent, impraticables aux particuliers. L'État reste bien dans son rôle en assurant la perpétuité d'une source de richesse nationale dont les citoyens ne sauraient protéger la conservation. Cette exploitation produit du reste pour le trésor public des revenus appréciables; la gestion de l'État ne conduit donc pas sur ce point aux résultats désastreux ou médiocres qui la font si souvent déplorer.

A part le domaine public, proprement dit, et ces exceptions admises pour un domaine privé, nous affirmerons sans hésiter que l'État n'est pas fait pour être propriétaire. La propriété de l'État n'a pas, d'une façon générale, de raison d'être; elle doit être restreinte dans des limites aussi étroites que possible. Elle est particulièrement abusive quand elle se traduit par des monopoles.

Nous examinerons plus loin cette question des monopoles de l'État, nous rappellerons, en nous appuyant sur des autorités incontestables, qu'ils sont coûteux, médiocres dans leur rendement en général, et que leur seule raison

[1] L'État n'arrive pas même, avec le secours du budget, à entretenir d'une façon convenable les édifices dont il a ainsi la charge. Il doit de plus en plus accepter le concours de l'initiative privée. C'est ainsi que se sont constituées les sociétés des amis de Versailles, des amis de Fontainebleau, des amis du Louvre, des amis du Jardin des Plantes.

[2] Le Play, *La Réforme sociale*, 1887, t. II, p. 111. — Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 123. — En 1906 le domaine forestier de l'État a produit plus de 32 millions, avec une plus-value de 2 millions sur l'exercice de 1905.

d'être avouable est la nécessité fiscale. C'est assez dire qu'ils doivent être le moins possible institués. Or la tendance actuelle de l'État, et même de certains économistes ou de certains hommes politiques, est de les étendre démesurément.

Des besoins budgétaires toujours croissants naît un entraînement de plus en plus fort et qui, sur certains points, peut devenir irrésistible. Il est si facile au législateur de confisquer au profit de l'État une branche de l'industrie dont les produits pourront donner un revenu toujours extensible par la répression pénale de toute concurrence. Déjà l'État s'est attribué la fabrication et la vente du tabac, de la poudre, des allumettes; il a le monopole de l'exploitation des services postaux, des télégraphes et des téléphones; il convoite les chemins de fer[1] malgré les résultats peu satisfaisants d'un essai partiel. On lui offre le monopole de l'alcool[2], on propose de lui confier exclusivement les assurances[3], les mines[4]. La tentation est forte pour le législateur, et, s'il y cède, il est difficile de dire quand il pourra s'arrêter sur une pente qui conduit à la réa-

[1] Dans la discussion qui a eu lieu au Sénat en 1908 relativement au rachat du réseau de l'Ouest, M. Caillaux n'a pas dissimulé que le but poursuivi était, dans l'avenir, la mainmise de l'État sur tous les chemins de fer.

[2] Au Tonkin l'État a le monopole de la distillation. Un déplorable résultat de l'attribution à l'État du monopole de la vente de l'alcool serait la tentation qu'il éprouverait, dans un but fiscal, d'en encourager la consommation. C'est une tendance à laquelle il cède déjà actuellement (Voir l'exemple curieux cité par la *Réforme sociale* du 1er mai 1909, p. 530 : un général est averti officieusement de modérer sa propagande antialcoolique parmi ses subordonnés).

[3] Les journaux du 5 mars 1909 annoncent qu'une commission de la Chambre a voté l'institution, au profit de l'État, du monopole de toutes les assurances.

[4] Les journaux du 18 novembre 1908 mentionnent un projet de loi préparé par M. Barthou, ministre des Travaux publics, exigeant l'autorisation pour toute aliénation de mine et permettant le rachat par l'Etat de toute concession minière. Voir aussi la *Gazette des tribunaux* du 8 novembre 1908 (Le Congrès minier de Lille).

lisation des doctrines les plus prônées par les socialistes[1]. L'État propriétaire, s'il ne renferme pas l'exercice de ce droit dans d'étroites limites, risque de s'engager dans une voie dangereuse pour l'intérêt public; il empiète en tout cas gravement sur le droit de propriété, il porte atteinte au libre exercice des facultés des citoyens auxquels il doit la garantie de sa protection.

D'une autre manière, quoique moins directement, l'État tend à absorber la fortune privée. Tout d'abord les fonds d'État ont pris une regrettable extension par suite non seulement d'une mauvaise gestion financière, mais aussi d'une intervention constante de l'État qui tend à l'accroissement continu des dépenses publiques[2]. La dette publique augmente[3], les emprunts s'accumulent car on leur demande les ressources que l'on n'ose pas réclamer à l'impôt, et le capital des fonds d'État tend à s'accroître sans cesse. Ces fonds offrent un attrait particulier au public dans un pays toujours porté à s'en remettre de plus en plus à l'État; on leur attribue une sécurité particulière qui ne disparaîtrait qu'en présence de catastrophes qu'on se refuse à prévoir. Pour obtenir cette sécurité et cette garantie prestigieuse de l'État, on se résignera à un inté-

[1] Dans la séance de la Chambre du 11 juin 1907, M. Jaurès a formulé la proposition suivante : « A compter du... les domaines où l'on cultive la vigne seront propriété nationale. A partir du même jour, le commerce des vins en gros et demi-gros, la fabrication et le raffinage du sucre seront monopoles de l'État ». On voit à quelles fantaisies on peut aboutir dans cet ordre d idées.

[2] En 1875 un budget de 2 milliards 277 millions permettait de liquider les frais de la guerre de 1870. En 1908 il est de 4 milliards et il est en déficit. C'est « l'Himalaya des budgets » dit M. Poincaré dans son rapport au Sénat.

[3] Au 1er janvier 1907 la dette publique de la France est de 29 milliards 177, et les charges de la dette de 1 milliard 132, tandis que celle de l'Allemagne est de 21 milliards et celle de la Grande-Bretagne de 19 milliards (Rapport de M. Neymark à l'Institut international de statistique, cité par le *Bulletin de la Semaine* du 23 octobre 1907).

rêt modique, presque toujours aux éventualités d'une conversion, et les capitaux afflueront à chaque emprunt dans les caisses de l'État, capitaux retirés des affaires industrielles, agricoles et commerciales, affaires essentielles cependant et dont la prospérité est le véritable indice et la véritable garantie de la prospérité du pays.

L'État fait plus encore : il se fait banquier et prêteur. Par l'institution de la caisse d'épargne postale qui est exclusivement une caisse d'État placée sous sa garantie, il se propose en apparence d'encourager les classes populaires à l'épargne et à l'économie, ce qui rentrerait assurément dans sa mission de protection des faibles. Au fond il aboutit à draîner les capitaux dont la masse, rassemblée par petites sommes et grâce toujours à l'appât de la garantie de l'État, lui sert à soutenir le cours de la rente par le procédé factice des achats, et même à opérer d'une façon occulte de véritables emprunts.

On a signalé bien des fois[1] le danger qui résulte de l'accumulation de ces capitaux[2], lesquels convertis en titres de rente, ne pourraient être réalisés au moment même où une perturbation politique rendrait inévitables et simultanées les demandes de remboursement. Le législateur a été obligé d'envisager lui-même cette éventualité, il a prévu le cas d'un remboursement partiel qui pourrait être imposé et apparaîtrait comme une véritable banqueroute[3]. En prévision de ce danger, les avertisse-

[1] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 392. — Japy, *Les idées jaunes*, 1906, p. 216.

[2] Au 1er janvier 1888 le solde dû aux déposants des caisses d'épargne privées et postale dépassait 2 milliards (Claudio Jannet, *Le socialisme d'État*, 1889, p. 119). En 1904 il est de 4 milliards 375 millions (*Réforme sociale*, 1er juin 1906, p. 864).

D'après un journal financier, pendant le mois de septembre 1908 il a été employé en achats de rente plus de 20 millions provenant pour moitié des caisses d'épargne ordinaires et pour moitié de la caisse nationale d'épargne, à raison de 794.000 francs par séance de Bourse.

[3] Article 12 de la loi du 9 avril 1881 : « Dans les cas de force majeure,

ments les plus sages ont été donnés. Il n'importe : l'État continue à accumuler des sommes retirées de l'épargne publique[1]. Il a même réclamé au législateur un texte de loi pénale qui permît de tenter par l'intimidation d'interdire la critique de cette opération dangereuse.

L'État va même plus loin encore. Il ne se contente pas de surveiller certains jeux qu'il ne saurait complètement interdire. Il s'est fait tenancier de maison de jeu en s'appropriant par l'organisation du pari mutuel[2] le monopole du pari aux courses. La présence officielle, à certains jours, du chef de l'État, qui semble remplir ainsi une véritable fonction de sa charge, donne à ce jeu une sorte de consécration officielle. Rien de plus immoral, nul ne l'ignore, que l'extension, sous cette forme, de la passion du jeu. On sait à quels désordres elle aboutit, on sait que le pari aux courses est une des plaies sociales actuelles. Combien de familles ouvrières y engloutissent leurs économies ou même leurs salaires, combien de détournements ou de suicides n'ont pas d'autre cause? C'est ce qu'apprennent chaque jour les faits divers des journaux ou les comptes rendus de la police correctionnelle ou de la cour d'assises. De l'entreprise de ce jeu l'État a le monopole, il le protège par des poursuites[3] qui ont beaucoup plus pour objet de défendre le profit au moins indirect qu'il en tire que de sauvegarder l'ordre public. L'État est, dans cette circonstance, nous le répétons, un tenan-

des décrets rendus, le Conseil d'État entendu, pourront autoriser la caisse d'épargne postale à n'opérer le remboursement que par acomptes de 50 francs au minimum et par quinzaine ».

[1] La caisse des dépôts et consignations reçoit les fonds des sociétés de secours mutuels, gère la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les caisses d'épargne qui, jusqu'en 1895, ont dû placer obligatoirement leurs fonds en rentes sur l'État.

[2] Loi du 2 juin 1891 sur le pari mutuel (*Annuaire de législation française*, 1892, p. 65).

[3] Article 4 de la loi visant les peines de l'article 410 du Code pénal.

cier de maison de jeu qui défend jalousement son privilège au moyen de la loi pénale.

Dira-t-on que le pari mutuel se justifie par l'intérêt qui s'attache à la protection de l'élevage des chevaux qui est une source de prospérité nationale? Nous répondrons que les paris aux courses, encouragement à cette industrie, n'ont de signification qu'autant qu'ils ont lieu entre éleveurs ou connaisseurs; pour la grande majorité du public ils ne constituent qu'un jeu de hasard, jeu dont les règles ne seraient même pas toujours honnêtement observées[1]. Le pari existerait, ajoute-t-on, même sans l'intervention de l'État, car l'entraînement public est tel qu'on ne saurait plus l'arrêter; il vaut mieux, par cette intervention, le réglementer. Nous répondrons que si l'État ne peut avoir la prétention d'empêcher le jeu, si en fait, dans d'autres circonstances, il ne l'empêche guère, il devrait au moins n'en pas tirer profit. Que chacun perde ou gagne en pariant aux courses à ses risques et périls, mais que l'Etat ne fasse pas du jeu une institution dont il a le contrôle et le bénéfice.

Ce bénéfice, il est vrai, sert légalement, dans une certaine mesure[2], à subventionner des œuvres de bienfaisance publique. Il ne nous apparaît pas que ce soit à une telle source que l'État doive puiser les moyens de secourir les infortunes. Sans parler de l'insuffisance de contrôle relativement aux sommes considérables qui sont ainsi perçues[3], nous croyons pouvoir affirmer sans témérité que la

[1] Voir les incidents du 14 octobre 1906 à Auteuil (Journaux du 15).

[2] Le prélèvement du pari mutuel est de 7 0/0 dont 2 0/0 pour les œuvres de bienfaisance locale. Il a produit 15 millions par an, dont 4 millions 500.000 francs à Paris. De 1891 à 1901 les 2 0/0 ont produit 34 millions pour le département de la Seine dont 10 millions ont été alloués aux œuvres de bienfaisance de Paris et de la Seine (Clunet, *Les associations*, 1909, p. 136).

[3] Les fonds du pari mutuel sont divisés en deux parts, deux tiers sont répartis par une commission qui siège au ministère de l'Agriculture, un

bienfaisance à laquelle se livre ainsi l'État revêt surtout les formes d'une bienfaisance intéressée. De temps à autre la presse annonce que telle somme prélevée sur les fonds du pari mutuel est affectée à telle ville ou à tel département pour entretenir un établissement de bienfaisance, mais il se trouve fort souvent que l'établissement favorisé est situé dans la circonscription d'un membre du gouvernement ou de l'un de ses amis. Les subventions sont en tous les cas réparties par une commission qui agit sous l'inspiration gouvernementale et sans contrôle. Et c'est pour de semblables résultats, c'est-à-dire pour entretenir et aviver la passion du jeu dans la masse du public, pour réaliser des bénéfices destinés à fortifier l'influence du pouvoir politique, que l'État revient à une institution semblable à celle de la loterie [1] contre laquelle s'élevèrent jadis tant de vertueuses protestations. L'État organisateur et bénéficiaire du pari mutuel va directement contre sa mission qui est d'encourager à l'épargne et non de pousser au désordre.

La loterie elle-même n'est-elle pas rétablie en détail par les innombrables autorisations délivrées à titre exceptionnel par le ministre de l'Intérieur sous prétexte de venir en aide à des œuvres de bienfaisance, autorisations qui donnent lieu aux combinaisons financières les moins utiles pour l'encouragement de l'épargne publique [2] ?

tiers est affecté par une commission qui siège au ministère de l'Intérieur à l'assistance médicale gratuite (*eod. loco*).

[1] Loi du 21 mai 1836 supprimant la loterie. Voir pour la législation sur la loterie et le jeu : Clunet, *Les associations au point de vue historique et juridique*, t. I, 1909, p. 114.

[2] Article 5 de la loi de 1836. — M. Clémenceau fait à la Chambre cette déclaration : « Supprimez les loteries. C'est la seule solution logique. Je suis, en ce moment, saisi de demandes de loteries pour un total de 465 millions de francs, mais je ne suis nullement disposé à les autoriser ». (Journaux du 29 novembre 1908). En juin 1909 un projet est déposé tendant à interdire les loteries au-dessus d'un chiffre minime. — Nous avons sous les yeux le propectus d'une combinaison financière permet-

Enfin la loi du 15 juin 1907 a permis d'accorder, par dérogation à l'article 410 du Code pénal, l'autorisation d'ouvrir des jeux de hasard dans les stations balnéaires et thermales. Les autorisations sont accordées par le ministre de l'Intérieur sur l'avis du conseil municipal, moyennant un prélèvement de 15 0/0 pour les œuvres d'assistance dont l'emploi est réglé par une commission instituée au ministère de l'Intérieur [1]. C'est donc la réglementation du jeu livrée à l'arbitraire gouvernemental. Quant à la répression du jeu dans les cercles quand on y aura admis « le public » aux termes de l'article 410 du Code pénal chacun sait que cette répression est fort intermittente et laisse place aux influences politiques les moins avouables [2].

Il serait, sinon plus moral, au moins plus logique, de rétablir la ferme des jeux, fût-ce au profit de la bienfaisance [3]. Ce sera un nouveau monopole de l'État comme celui qui résulte du pari mutuel.

Créateur des caisses d'épargne postales, l'État s'est montré imprudent; régisseur et, au fond, bénéficiaire du pari mutuel et des jeux autorisés, il est immoral et coupable.

tant de participer au tirage qui aura lieu le même jour (5 décembre 1906) de quatre loteries « autorisées par le Gouvernement » et dont le total des lots s'élève à quatorze cent soixante-quatre mille francs.

[1] D'après les journaux les jeux ont rapporté aux casinos en 1907, pour la saison d'été 10.137.194 francs. Sur cette somme 15 0/0 constituent la part de l'État, qui s'est ainsi élevée à 1.520.579 francs (*Bulletin de la semaine*, 6 novembre 1907).

[2] « Pourquoi les mesures prises ne sont-elles pas générales? C'est qu'il est de notoriété publique que des influences politiques se sont interposées » (*La Liberté*, 20 mars 1908).

[3] Séance de la Chambre du 18 mars 1907, et proposition au Sénat de M. Gaudin de Villaine le 21 juin 1906. — Voir aussi : *Les jeux publics en France*, par Henry Gasser. « Il y a, dit l'auteur, dans la loi du 15 juin 1907, non pas un progrès, mais recul : recul au point de vue des mœurs, recul au point de vue législatif, recul même au point de vue matériel qui se traduira par une perte sèche de l'activité nationale... Les intérêts matériels, une fois de plus, ont primé les intérêts supérieurs ».

Mais c'est surtout par ses tendances funestes en ce qui concerne l'impôt que l'État tend à l'absorption de la propriété privée. Qu'est-ce que l'impôt et quelle est sa justification? L'impôt est la contribution financière des citoyens aux charges du pays. Les citoyens assurent ainsi le fonctionnement des pouvoirs publics; ils paient la protection que l'État leur doit et les services qu'il leur rend. L'intérêt général et national est la raison d'être de l'impôt. Il en résulte qu'il ne se justifie, devant la raison et en droit, que dans la mesure où il est nécessaire pour le bien de tous. Il en résulte aussi, qu'en l'exigeant des citoyens, l'État devra respecter les droits inviolables et primordiaux qui constituent les bases de la société : la famille, la propriété, la liberté individuelle. L'État n'est pas le propriétaire ni même l'administrateur de la fortune publique de telle façon qu'il lui soit loisible d'y puiser à son gré. En admettant que cette conception ait pu être celle de la monarchie absolue à certaines époques de l'histoire, la seule conception acceptable de nos jours est celle de l'État agissant et administrant dans l'intérêt des citoyens : percevoir l'impôt et en appliquer le produit dans l'intérêt général, telle est bien la vraie fonction de l'État. L'impôt ne sera donc légitime que s'il est nécessité par les charges publiques dont profitent tous les citoyens, et dans la mesure seulement où il est nécessaire d'y subvenir[1].

Ces principes sont, en pratique, étrangement méconnus en France à l'époque actuelle. L'État dont la mission est bien de gérer les finances publiques s'acquitte visiblement fort mal de sa fonction. Il semble qu'il ait toute facilité d'engager les dépenses publiques, d'accroître le nombre des fonctionnaires, le législateur ayant ensuite à trouver pour cet objet les ressources nécessaires par l'augmentation

[1] Voir sur les principes en matière d'impôts, la circulaire n° 3 (1907) du comité consultatif de l'action libérale populaire et la bibliographie annexée.

indéfinie des impôts[1]. En fait, ce n'est pas la nécessité ou l'urgence des dépenses publiques qui établissent le chiffre des impôts, de telle sorte que chaque dépense ne soit engagée qu'avec une prévision exacte des ressources destinées à y faire face; dans la pratique actuelle, le chiffre des impôts est établi nécessairement par les dépenses engagées au préalable et souvent même sans le contrôle ou avec l'approbation forcée et tardive du Parlement[2]. Avec un semblable système on arrive à l'augmentation indéfinie des budgets qui, depuis un certain nombre d'années surtout, suivent une progression rapide et inquiétante et se soldent en réalité par un déficit.

Or il ne faut pas oublier que l'impôt est une atteinte à la propriété, atteinte nécessaire et commandée par le bien public, mais atteinte qui doit être réduite au minimum possible. Ce qui entre dans les caisses de l'État, par suite du recouvrement des impôts directs ou indirects, est une part de la propriété privée absorbée par l'État. Si les impôts s'accroissent d'une façon continuelle et excessive, si les dépenses publiques, soumises à un contrôle insuffisant, ne cessent de s'élever, l'État tend de plus en plus à réaliser la diminution des fortunes privées[3]. Si dans un but politique, pour satisfaire à des convoitises, et, par cela

[1] Voir à titre d'exemple la création, antérieurement au vote des crédits par le Parlement, des sous-secrétariats d'État, des attachés en nombre toujours croissant aux cabinets des ministres, du ministère du Travail.

[2] A ce résultat contribue pour une grande part le système des crédits supplémentaires si justement critiqué.

Les journaux du 15 décembre 1909 publient le rapport de M. Doumer sur les 53 millions de crédits supplémentaires pour l'exercice de 1908. On y relève une somme de 400.000 francs sous la rubrique « subventions et secours d'extrême urgence ». — Voir sur l'impuissance du contrôle financier de la Cour des comptes et du Parlement : P. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 311. — Hubert-Valleroux, *Les finances de la République en 1902*, p. 43.

[3] Delassus, *Le problème de l'heure présente*, 1904, t. II, p. 272 et sources citées.

même, pour accroître sa puissance[1], l'État augmente d'une façon abusive et inutile ces dépenses publiques, par exemple en multipliant toujours le nombre des fonctionnaires, l'atteinte portée à la propriété privée devient intolérable.

Cette tendance n'est-elle point celle de l'État? N'est-on pas en droit de l'affirmer quand on voit ses représentants préoccupés, non de réduire le chiffre des impôts, mais de chercher le moyen de prélever de nouvelles ressources sur la propriété privée sans susciter de trop graves mécontentements? Ne voit-on pas cette tendance se traduire de la façon la plus cynique dans cette formule qui n'est plus seulement celle des réclames électorales, mais qui se trouve dans la bouche de certains hommes politiques : « Il faut prendre l'argent là où il y en a ». Formule destinée à exciter les convoitises et les haines, formule qui semble faite pour reproduire, à l'adresse de l'État moderne représenté par la majorité des électeurs, le mot attribué à ce courtisan montrant au jeune Louis XV ses sujets rassemblés : « Sire, tout cela est à vous ». Dans la fortune privée l'État peut puiser à son aise : n'est-il pas naturel que contre ce principe de plus en plus appliqué les méfiances s'élèvent, et que la propriété privée cherche à se garantir pour le plus grand dommage du pays qui souffre de ce malaise? L'exagération des impôts[2] provoque la disparition ou l'exode des capitaux. C'est un fait qu'on peut regretter; force est bien de le constater et d'en faire

[1] « Les représentants des contribuables s'efforcent de se faire pardonner les impôts qu'ils infligent à leurs électeurs, en obtenant pour chaque catégorie de ceux-ci une part quelconque du budget commun » (M. Georges Bonnefous sur le rapport général du budget de 1909 à la Chambre).

[2] Sur les charges de la propriété immobilière, voir l'adresse au Parlement présentée par l'Union des chambres syndicales des propriétés bâties de France (*Chambre des propriétaires* du 1er déc. 1906).

Il faut ajouter à l'exagération des impôts la complexité des lois fiscales, la difficulté pour les contribuables de connaître leurs droits et de se faire rendre justice.

remonter la cause aux tendances de l'État français[1].

Le droit d'acquérir ou de transmettre la propriété[2], fruit du travail et de l'économie, est considéré comme un droit naturel et primordial, chez tous les peuples civilisés. Assurément l'État peut en régler l'exercice puisqu'il peut réglementer la jouissance du droit de propriété.

Que la liberté testamentaire doive être aussi étendue que possible, c'est ce que nous reconnaîtrons sans difficulté. Nous constaterons aussi, comme on l'a si souvent et si justement observé[3], que la règle du partage forcé et en nature entre les héritiers appliquée d'une façon rigoureuse conduit à l'instabilité et au morcellement de la propriété privée pour le plus grand profit de l'omnipotence de l'État[4]. Nous ne saurions cependant admettre la liberté testamentaire absolue et nous considérons que le législateur, dans un intérêt de protection des enfants que nous avons reconnu comme justifié, peut obliger le père de famille à leur laisser une réserve[5]. Cette réserve, telle qu'elle est actuellement établie, pourrait-elle être réduite, et ne pourrait-on élever le chiffre de la quotité disponible, surtout en considération de ce que, laissée à l'un des enfants, elle peut assurer le maintien du bien de famille ou de l'industrie familiale[6]? Ce sont là des questions qui peuvent être dis-

[1] Voir sur ces questions : Lescœur, *Pourquoi et comment on fraude le fisc*, 1909.

[2] On a cependant soutenu que l'État est maître absolu de régler la dévolution des biens du défunt dont le droit aurait cessé à sa mort. — Voir les sources citées par M. Terrat (*suprà*), p. 9, 10, 11. — Sur l'idée d'une propriété supérieure de l'État, voir Lescœur, p. 23 et s. — Voir l'arrêt de la Cour de Paris, 13 mars 1855 (D. 55, II, p. 299).

Cette idée avait trouvé chez Louis XIV son expression la plus absolue (Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, 1873, p. 98).

[3] Le Play, *La Réforme sociale*, t. I, p. 270 et s.; Claudio Jannet, *Le Code civil et les réformes indispensables*, 1895, p. 23 (sources citées); Lyon-Caen, *Revue hebdomadaire*, 29 mai 1909, p. 574.

[4] Le Play, *La Réforme sociale*, t. I, p. 280.

[5-6] Nous avons examiné ces questions dans notre *Étude sur la puissance paternelle*.

cutées, mais le principe même du droit de l'État de réglementer cette matière nous paraît acceptable.

Ce qui est plus grave, c'est le droit que reconnaît le législateur à la puissance publique d'arrêter à un certain degré les effets de la dévolution des biens dans la succession *ab intestat*. Évidemment il faut une limite : à mesure que s'augmente le nombre des degrés qui séparent le *de cujus* des personnes qui lui sont rattachées par les liens du sang, dans la même mesure aussi s'affaiblit la présomption de l'affection du *de cujus* pour ses parents, présomption qui est, avec le maintien de la stabilité de la famille, la raison d'être du droit de succession *ab intestat*. Quel est cependant, dans la pratique, le mobile qui peut inspirer l'État, si ce n'est sa tendance à s'emparer des successions vacantes dans la plus large mesure possible? L'État absorbant une propriété privée, voilà le résultat de la législation qui limite à un certain nombre de degrés le droit de succéder *ab intestat*. Ce résultat en lui-même est anormal et, au point de vue du droit naturel, injustifiable. L'État moderne succède aux droits du seigneur féodal, droits revendiqués et recueillis eux-mêmes par la monarchie absolue, droits d'aubaine, d'épave, de mainmorte, de déshérence. Ici encore la tentation sera forte d'étendre ce pouvoir, et les projets ne manqueront pas qui tendront à créer des ressources budgétaires nouvelles en limitant davantage les degrés du droit successoral[1]. Comme cette limitation ne repose sur aucune base solide, on tombe facilement en plein arbitraire; c'est là qu'est le danger. Il ne faut pas oublier, en effet, que l'État recueillant la propriété des biens vacants et sans maître, ce droit peut être pour lui

[1] Sur les projets réduisant les degrés de succession *ab intestat* en supprimant les successions en ligne collatérale, voir Lescœur, p. 29; Stourm, *Système général d'impôts*, p. 231.

Actuellement la limitation au douzième degré rapporte à l'État peu de profit : Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 117.

une source de tentations[1] qui peuvent le conduire jusqu'à la véritable confiscation.

Sur les successions recueillies, l'État prélève un impôt, impôt qui ne se justifie, comme les autres impôts, que par une raison de nécessité sociale et de bien public[2], impôt dont la législation s'efforce, par de sévères pénalités fiscales, d'assurer le recouvrement. Seulement cet impôt est plus grave que les autres parce qu'il frappe, non les revenus mais le patrimoine lui-même. Les droits de mutation sur les successions aboutissent à retirer, à chaque décès, une portion de capital de la circulation, à l'absorption de la fortune privée au profit de l'État[3]. Aussi l'exagération de ces droits qui pèsent lourdement sur la famille, qui grèvent d'une façon désastreuse la propriété[4], constitue, à chaque génération, une expropriation pour partie. Là encore un danger existe dans la facilité pour le législateur d'accroître ces droits[5]. Là encore des propositions formulées dans ce sens sont en même temps qu'une incitation

[1] M. Larnaude, *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1909, n° 1, p. 62).

[2] Lescœur, p. 22.

[3] Lescœur, p. 40. La déduction des charges n'a été admise qu'en 1901 après un siècle de réclamations.

Lescœur, p. 32, 48. — Les impôts sur les successions tels qu'ils sont établis deviennent de véritables confiscations à certains degrés et sont pris réellement sur le capital (Leroy-Beaulieu, *Science financière*, p. 622). Cette part du capital absorbée peut aller jusqu'au cinquième (Lescœur, p. 100).

[4] D'après les lois du 25 février 1901 et du 30 mars 1902 les droits de succession atteignent jusqu'à 5 0/0 en ligne directe, 9 0/0 entre époux, 14 0/0 entre frères et sœurs, et 20,50 0/0 entre étrangers. Quand il s'agit d'immeubles, le procédé d'évaluation aboutit à des conséquences désastreuses. (Voir les exemples cités par *La Chambre des propriétaires*, 1er décembre 1906). — Lescœur, p. 64.

[5] Lescœur, p. 31,222; Hubert-Valleroux, *Revue catholique des institutions*, 1906, p. 206. — Ordre du jour du groupe radical socialiste demandant des ressources pour la loi sur les retraites ouvrières dans une révision des droits de succession (Lescœur, p. 51).

à la fraude[1], et un moyen de décourager l'épargne, une menace continuelle pour la conservation des biens dans la famille, et par suite pour la stabilité de la famille elle-même.

Sur les transmissions de propriété entre vifs, sur les donations, et sur les acquisitions à titre onéreux, les impôts prélevés par l'État sont aussi une lourde charge pour la propriété[2].

L'État fait plus encore que d'absorber une portion de la propriété privée par les impôts qui la grèvent pendant l'existence ou à l'occasion du décès des citoyens; il l'absorbe tout entière, dans certaines circonstances, par l'effet de la confiscation.

La confiscation a été abolie comme pénalité dans notre législation. D'après le Code civil qui pose à cet égard un principe formel, l'expropriation n'y est permise que dans l'intérêt public, et moyennant une juste et préalable indemnité. C'est cependant la confiscation, malgré toutes les protestations indignées qu'elle a soulevées jadis, qui peut résulter de la rigueur de l'interprétation de la loi, et surtout qui reparaît dans une législation récente. Elle est tout au moins de la loi l'incontestable conséquence.

Conséquence indirecte et résultant de déductions juridiques quand il s'agit de certaines interprétations de testaments qui sont en réalité des violations formelles de la volonté du défunt : legs charitables revendiqués par l'assistance publique parce que l'établissement bénéficiaire n'est pas suffisamment désigné ou n'a pas la personnalité

[1] Voir le projet déposé le 12 mars 1908 à la Chambre des députés et tendant à réprimer les fraudes en matière de succession.

[2] Les droits d'enregistrement sont vexatoires pour toutes les transactions et constituent une source de tracasseries fiscales. On a pu qualifier l'administration de l'enregistrement « d'école d'immoralité dirigée par les plus honnêtes gens du monde » (M. Aynard à la Chambre, 2 juin 1908). On a fait ressortir que, pour l'acquisition d'une parcelle de terre de 1.000 francs, l'enregistrement absorbe 84 francs de droits. Sur les procédés vexatoires du fisc, voir Lescœur, p. 59 et s., p. 171.

légale[1]; immeubles scolaires laissés en vue de propager l'instruction et l'éducation religieuses et attribués à des écoles d'un caractère tout opposé parce que les héritiers ayant le droit de revendiquer ces immeubles pour inexécution des conditions sont forclos par un délai rigoureux que le législateur a, dans ce but peu avouable, inscrit dans la loi[2].

Conséquence directe et à peine dissimulée par les formules légales quand il s'agit de l'application de la loi récente de séparation des Églises et de l'État[3]. Comment ne pas se souvenir que cette loi a supprimé le budget des cultes dont le maintien avait été solennellement et formellement garanti en échange des biens du clergé « mis à la disposition de la nation[4] »? Comment ne pas rappeler que cette loi a prévu, on pourrait dire préparé[5], les circonstances dans lesquelles les édifices religieux, les évêchés, les séminaires, les presbystères, seront définitivement attribués à l'État, aux départements et aux communes? Au point de vue de l'équité et de la réalité des choses, peut-on dire que ces édifices, souvent construits ou entretenus par les libéralités des particuliers, étaient destinés par leur origine à devenir la propriété de l'État ou des communes? D'après la même loi et celle de 1908, les biens destinés au culte seront, en l'absence d'associations cultuelles, attribués à des établissents ou à des serviccs communaux de bienfaisance. Même si des associations cultuelles sont constituées, les biens affectés à une attribution spéciale par des testaments

[1] C'est ce qu'on évite en Angleterre par l'institution des *trustees*.

[2] Loi du 30 octobre 1886.

[3] De Lamarzelle et Taudière, *Commentaire de la loi du 9 décembre 1905*. — Voir aussi la loi du 13 avril 1908.

[4] Le décret du 2 novembre 1889 ne consacrait nullement le droit de propriété de la nation sur les biens ecclésiastiques (De Lamarzelle et Taudière, p. 96).

[5] Nous ferons ressortir dans le chapitre consacré aux rapports de l'État et de la religion quelle a été sur ce point la pensée dominante du législateur.

ou des donations charitables pourront être consacrés par l'État à des établissements auxquels ils n'avaient pas été destinés par les donateurs. L'État, les départements et les communes ne pourront exécuter les charges pieuses dont les libéralités reçues par eux ou les contrats conclus par eux étaient grevés [1]. Des immeubles laissés aux fabriques dans un but religieux, par exemple pour l'enseignement religieux, pourront ainsi être employés à des usages étrangers ou même opposés à cette destination et rentrer dans le domaine public. N'est-ce point la confiscation [2]? Depuis que les lois de séparation sont entrées dans leur application pratique le *Journal officiel* en apporte chaque jour de lamentables témoignages par ces décrets d'attribution qui n'épargnent même pas les rentes les plus minimes constituées pour assurer des services religieux pour les défunts.

Il y a plus. La loi a prévu que les héritiers des donateurs pourraient réclamer des biens détournés de leur destination primitive. Elle a fixé pour cette action en reprise un délai très court et a limité son exercice aux héritiers directs des fondateurs [3], excluant ainsi les héritiers des prêtres catholiques lesquels ne peuvent avoir d'héritiers en ligne directe. Mais à côté de cette action en reprise, les donateurs ou leurs héritiers pouvaient avoir la prétention légitime d'exercer l'action en révocation ou résolution pour inexécution des charges quand les libéralités en étaient grevées. Le droit commun leur ouvrait cette voie et la jurisprudence leur reconnaissait presque partout ce droit

[1] « Notons que l'État, en les autorisant avait garanti la perpétuité de ces établissements et de ces fondations. « L'État doit être honnête homme comme tout le monde, disait le 20 décembre 1907 à la Chambre M. Lhopiteau. Quand il a accepté une fondation, une libéralité, après avoir examiné les charges, il a pris par cela même l'engagement d'exécuter les charges ».

[2] D'après le rapport de M. Caillaux en 1909 ont été mis sous séquestre 65.775 établissements écclésiastiques avec un patrimoine de 471 millions.

[3] Loi du 13 avril 1908 (commentaire par Taudière, Pédone, 1908).

incontestable[1]. La loi dite de dévolution que le législateur a osé qualifier d'interprétative restreint le droit d'exercer l'action en révocation aux seuls héritiers directs, dans un délai très limité, et prononce une déchéance rétroactive à l'égard de ceux mêmes qui avaient déjà introduit devant les tribunaux des instances dont l'issue ne pouvait être douteuse[2]. Cet abus de pouvoir commis par le législateur a été qualifié sévèrement mais justement[3]. Il a été accueilli avec enthousiasme par les champions du socialisme qui ont vu dans cette spoliation des vivants et des morts l'introduction dans la législation française du droit reconnu à l'État d'abolir et d'absorber à son profit la propriété privée[4].

[1] Voir pour la jurisprudence : *Gazette des Tribunaux*, 13 novembre 1907 et 23 décembre 1908.

[2] Les collatéraux ou légataires universels qui avaient vu leur demande admise par les tribunaux en première instance sont déclarés sans droits sur l'appel interjeté par l'administration des domaines et condamnés aux frais; la loi, dit la Cour de Paris, « les mettant dans l'impossibilité de se prétendre victimes d'une législation nouvelle ». Cette loi est en effet interprétative et non rétroactive (*Gazette des tribunaux*, 23 déc. 1908). — Dans la protestation publiée par l'*Univers israélite* nous relevons le passage suivant : « De quel droit un garde des Sceaux chargé de veiller à la bonne et stricte exécution des lois, peut-il intervenir pour arrêter le cours régulier de la justice et comment peut-on justifier le dépôt d'une loi devant s'appliquer à des affaires engagées, ayant par conséquent un effet rétroactif? Par rien, assurément, si ce n'est par la raison d'État, négation de toute justice et même de toute légalité » (*Bulletin de la semaine* du 4 mars 1908).

[3] M. Piou, à propos des fondations de messes : « C'est la grande expropriation des morts » (Chambre des députés, 19 décembre 1907).

[4] M. Paul Constans : « Nous voterons le projet de loi parce qu'il porte atteinte à la propriété en faveur de l'intérêt public et sans indemnité. Nous le voterons, non pas uniquement pour suivre la majorité dans son œuvre anticléricale, mais parce que nous nous servirons du vote de cette loi comme d'un précédent pour nous. Le projet de loi, qu'on le veuille ou non, porte une atteinte à la liberté des testateurs. Au nom de l'intérêt général, il porte une atteinte à la propriété individuelle de ceux qui ont disparu. Il diminue incontestablement le droit de tester accordé jusqu'ici par le Code civil. C'est une expropriation partielle d'une propriété privée

C'est aussi la confiscation, et cette fois d'une façon indiscutable, que cette prise de possession par l'État des biens des congrégations religieuses[1]. Qu'il s'agisse des biens des congrégations non autorisées qui en fait et en équité appartenaient aux individus qui les composent[2], qu'il s'agisse des biens des congrégations reconnues quand il plaira à l'État de les dissoudre[3], il est certain que ces biens ne provenaient pas originairement de l'État. S'il en dispose il commet une véritable spoliation qui peut servir de prétexte et d'excuse légale à toutes les atteintes portées à la propriété des citoyens. Ajoutons que cette confiscation ne produit en général que des résultats dérisoires, qu'elle donne lieu aux opérations les plus condamnables, et qu'au fond elle n'enrichit que des spéculateurs[4].

L'atteinte à la propriété n'est pas un danger purement imaginaire. Ce qui est plus grave en effet que l'action de l'État absorbant par des impôts excessifs la propriété, ou que la confiscation qui menace cette propriété par des me-

au profit d'une collectivité, que ce soit un établissement de bienfaisance, une commune ou la nation » (Chambre des députés, séance du 28 octobre 1907, p. 1961).

[1] Lois du 1[er] juillet 1901 et du 7 juillet 1904 (Voir *infrà* sur les associations).

[2] Taudière, *Bulletin commentaire des lois nouvelles*, janvier 1902.

[3] D'après la loi de 1901, article 13, l'État peut dissoudre, par un simple décret, et sans aucun recours possible les congrégations même autorisées par une loi et dont les biens n'ont été acquis qu'avec son autorisation et sa garantie.

[4] Voir le rapport de M. Regismanset en septembre 1908; E. Combes, *La liquidation des biens des congrégations*, *Revue bleue*, 29 février 1908; Des Cilleuls, *Réforme sociale*, 16 juin 1908, p. 110; Gibon, *La volatilisation du milliard des congrégations* (*Le Correspondant* du 10 novembre 1907).

« Malgré ces ressources supplémentaires, a écrit M. Stourm, la Révolution a vécu dans la misère et a abouti à deux colossales faillites » (de Laborie, *La vente des biens ecclésiastiques sous la Révolution, Le Correspondant*, 25 septembre 1908); Lecarpentier, *La vente des biens ecclésiastiques pendant la Révolution*, 1908.

sures d'exception, c'est l'action de l'État tendant, pour l'avenir, à la détruire. Sous l'influence des doctrines socialistes, cette tendance de l'État commence à se dessiner.

Les idées les plus fausses et les plus paradoxales lui ouvrent la voie, trop souvent accueillies par des esprits chimériques qui croient contribuer au progrès social. C'est ainsi qu'on affecte d'oublier que la véritable source du capital est le travail et l'économie. On ne veut pas envisager que, dans un pays laborieux et économe comme la France, le capital ainsi constitué est la garantie de la prospérité et de l'existence même de la nation. On affecte de ne considérer, sous le nom de capital, que les résultats de certaines spéculations et de certains abus[1]. Le capitaliste, quel qu'il soit, le rentier, est une espèce de criminel qu'il faut punir en lui imposant les charges fiscales, non pas seulement dans la proportion des ressources dont il jouit ou de la protection sociale dont il a besoin, mais en les lui imposant toutes.

C'est au fond dans cet esprit qu'on augmente les droits de succession, qu'on accroît les impôts directs lesquels sont les plus onéreux mais portent en général sur les immeubles qui ne peuvent y échapper, qu'on charge la terre et la propriété bâtie, qu'on frappe de plus en plus ce qu'on appelle la richesse acquise.

On fait plus encore, on tend à faire litière des principes fiscaux posés à la base de la législation de l'époque révolutionnaire et qui réalisaient une des plus légitimes revendications du pays[2] : la proportionnalité de l'impôt, son absence de personnalité[3]. On a établi, sans grandes pro-

[1] Winterer, *Le socialisme contemporain*, p. 23.

[2] Article de M. Pascaud dans la *Gazette des Tribunaux* du 23 mars 1907.

[3] La Déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789 porte que « la contribution commune doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés » (De même la Constitution des 3-13 septembre 1791, art. 13).

testations, l'impôt progressif en matière de successions[1]. On prépare, ou tout au moins on annonce aux convoitises populaires, un impôt sur le revenu qui sera personnel, qui ouvrira la porte à l'inquisition et à l'arbitraire, qui aboutira à dresser l'inventaire des fortunes privées en vue de leur absorption par l'État[2]; impôt sur le revenu (ajouté, il n'en faut pas douter, à tous les autres qui frappent déjà le revenu)[3] qui, pour réaliser une réforme utile, doit, paraît-il, être global et surtout progressif[4], c'est-à-dire tendre à la confiscation graduelle et méthodique[5].

C'est en effet, nous le répétons, aux convoitises populaires que, consciemment ou non, les auteurs de ces projets ne craignent pas de donner satisfaction. « Faire payer l'impôt aux riches, faire payer tout l'impôt aux riches[6] »,

[1] Lois du 25 février 1901 et du 30 mars 1902. « La progressivité a été introduite dans l'impôt successoral, afin qu'on pût la faire passer dans l'impôt sur le revenu » (Lescœur, p. 5).

[2] M. Hubert-Valleroux, *Réforme sociale*, 1er mai 1907, p. 689. — Il faut noter la faveur avec laquelle en 1908 les socialistes ont accueilli l'impôt sur la rente qui est cependant une violation formelle des engagements pris par l'État, mais dans lequel les socialistes ont vu une atteinte à la propriété acquise.

(Voir sur les engagements pris par l'État à cet égard l'article de M. Lesort dans la *Chambre des propriétaires* du 1er juin 1908).

[3] Notamment l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières auquel on ne peut échapper pour les valeurs françaises, ce qui donne au législateur la tentation de recourir toujours à son augmentation.

[4] A côté de l'impôt sur les revenus doit se placer en effet l'impôt complémentaire qui sera global et progressif.

[5] Relativement à l'impôt sur le revenu voir la bibliographie annexée à la circulaire n° 3 du Comité consultatif de l'action libérale populaire (1907). — Lescœur, p. 178 (Certaines fortunes paieront demain 25 0/0, 30 0/0 de leur revenu. — Discours de M. Ribot à la Chambre le 14 février 1908. *Officiel,* Chambre, 15 février, p. 331). — Voir aussi la déclaration de M. Jules Roche à la Chambre le 5 mars 1909.

[6] Dans l'*Humanité* du 15 février 1907, M. Jaurès, après avoir reconnu que la classe ouvrière ne recueillera aucun avantage direct et immédiat de l'impôt sur le revenu, tout au plus un avantage minime, ajoute : « Quand une comptabilité exacte des revenus capitalistes ou bourgeois

telle est la formule, inspirée par la basse envie, qui se retrouve, quelquefois aussi brutalement exprimée, dans les déclamations de certaines réunions électorales, qui est trop souvent reproduite sous des formes plus habiles dans les programmes électoraux. A ces aspirations commencent déjà à donner satisfaction quelques mesures législatives qui tendent, sous prétexte de dégrèvements, à restreindre de plus en plus le nombre des contribuables[1]. Ces tendances sont, à n'en pas douter, un acheminement à l'application des doctrines socialistes qui veulent détruire la propriété pour faire de l'État le seul propriétaire. Si ces doctrines arrivent à dominer l'État, il sera, à leur service, le plus effroyable instrument d'oppression des citoyens qu'il avait pour mission essentielle de protéger. L'État n'est point fait pour rétablir par l'impôt la justice sociale, pour égaliser les fortunes, pour faire supporter toutes les charges fiscales par ceux « qui ont trop[2] ». Des inégalités

sera enfin dressée, il sera possible de calculer plus sûrement quels sacrifices peuvent être demandés aux classes possédantes et privilégiées pour alimenter dans l'intérêt des travailleurs les œuvres de solidarité sociale ».

Déclaration de M. Vaillant à la Chambre le 5 mars 1909 : « Le prolétariat, pour nous, doit être déchargé de tout impôt, la classe possédante seule devant en être chargée par le développement ultérieur de l'impôt progressif sur le revenu » (p. 657).

[1] On peut citer dans cet ordre d'idées le dégrèvement des petits loyers à Paris. — Loi du 21 juillet 1887 sur les dégrèvements des propriétés non bâties dont les cotes foncières ne dépassent pas 25 francs (jusqu'à 10 francs il y a remise totale). — Tandis que la Révolution supprimait les classes réellement privilégiées en établissant l'égalité de tous devant l'impôt, aujourd'hui, comme on l'a fait très justement observer, les citoyens s'appliquent à se décharger les uns sur les autres du fardeau de l'impôt. Ce sont les classes privilégiées qui reparaissent à l'autre extrémité de l'échelle sociale.

[2] Déclaration faite à la Chambre, à l'occasion du vote de l'impôt sur le revenu, par le groupe de l'action libérale populaire : « Toute l'économie du projet repose sur une iniquité originelle... la création pour l'établissement d'un impôt spécial à certains contribuables, appelé impôt complémentaire, de deux catégories de citoyens, ceux qui devront suppor-

sociales, l'État n'est pas juge; il ne peut que prélever l'impôt proportionnellement aux ressources de chaque citoyen, chaque citoyen devant, à moins d'indigence certaine, supporter une part, si faible qu'elle soit, du commun fardeau[1].

Enfin, avons-nous dit, l'État actuel a une tendance à empêcher la libre jouissance et même la constitution de la propriété. Nous faisons allusion à la propriété collective aussi respectable que la propriété individuelle. De cette propriété l'État a une profonde méfiance, parce qu'au fond il tend à ne vouloir, en dehors de lui-même, aucun autre propriétaire que le propriétaire individuel auquel il peut toujours légalement, ne fût-ce que par des impôts de mutation excessifs et répétés, retirer, au moins en partie, la jouissance de son droit.

C'est ici qu'apparaît la question de la mainmorte[2] dont les défenseurs du droit prédominant de l'État font un épouvantail et dont ils ne cessent d'entretenir la terreur; comme si la propriété collective, ou plutôt la propriété ayant la perpétuité grâce à la personnalité morale, n'avait pas pour la prospérité du pays la plus heureuse influence, puisque seule elle peut assurer la continuation des œuvres utiles de bienfaisance, d'instruction, puisque seule elle peut stimuler, en lui donnant une garantie nécessaire, l'initiative privée.

La propriété collective, indépendante de la vie des individus, nous verrons que l'État en France la restreint autant qu'il le peut. Il ne lui permet de naître dans un grand nombre de cas[3], qu'avec son bon plaisir, grâce aux forma-

ter la plus grosse part des charges publiques et ceux qui ne feront que les voter sans y participer (*Bulletin de l'action libérale* du 15 mars 1909).

[1] « Nul n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques » (Article 101 de la Constitution de 1793).

[2] Nous l'envisagerons aussi à propos de la question des personnes morales.

[3] Nous ne parlons ici que des personnes morales proprement dites et

lités compliquées d'une reconnaissance d'utilité publique qui crée la personnalité morale complète. Il faut son autorisation pour chaque accroissement de cette propriété. Aux syndicats, aux associations il ne l'a accordée que de mauvaise grâce et dans une mesure ridiculement limitée. On objecte sans cesse les dangers de la mainmorte, il ne faut pas les nier, il ne faut pas non plus les exagérer et ne voir de la propriété collective que les inconvénients. Ces inconvénients une législation prudente peut les éviter. C'est ce qu'a fait, pour certains États, la législation des États-Unis en fixant des limites au patrimoine des associations et congrégations, mais ces limites sont suffisamment étendues et la loi est libéralement appliquée[1].

La propriété collective, nous l'avons vu, l'État s'attribue aussi la faculté de la supprimer. Pour l'État, en France, le droit des collectivités est une création artificielle. Le législateur l'a établi, il peut le supprimer, et l'État mettra la main sur des biens qu'il considérera comme des biens sans maître.

C'est en vertu de cette théorie que l'État prétend disposer des biens des congrégations qu'il a détruites et des établissements ecclésiastiques qu'il a supprimés[2].

Ce qui inspire surtout l'État en cette matière, il faut bien le dire, c'est la méfiance et même, à l'heure actuelle, l'hostilité à l'égard des goupements qui se forment en dehors de lui, principalement à l'égard des congrégations religieuses.

des associations des personnes, car les associations de biens ou sociétés sont créées librement et sans autorisation. — Les associations déclarées conformément a la loi de 1901 ne peuvent avoir qu'une propriété très restreinte.

[1] Voir sur ce point le chapitre des associations.

[2] Lamy, *Le Correspondant*, 25 août 1906, p. 637. — « Le fait d'avoir tué le propriétaire n'est pas un mode légitime, pas même un mode légal, d'acquérir sa propriété ». (M. Groussau à la Chambre des députés le 24 octobre 1907).

Les déclamations contre la mainmorte, qu'on s'obstine à ne voir qu'exclusivement religieuse, exercent sur le législateur une influence néfaste. Chose curieuse, ces déclamations, comme on l'a fait observer[1], viennent surtout des socialistes, ces ardents apôtres de la propriété collective. Cette propriété collective, ils n'en veulent que pour eux-mêmes; aveuglés par la passion antireligieuse, ils se refusent à voir dans la congrégation religieuse le collectivisme vraiment pratique puisqu'il ne profite exclusivement à aucun des individus qui composent la congrégation, puisqu'il s'exerce le plus souvent au profit du soulagement des misères humaines.

En résumé, si nous examinons quelle est, à l'égard de la propriété, l'action de l'État à l'heure actuelle, nous voyons que l'État ne se borne pas à remplir (si encore il le remplit complètement?)[2] le devoir de protection qui lui incombe. Il exerce dans bien des cas un rôle néfaste, il cède à des tendances dangereuses. Sans même se représenter quelle serait, à l'heure du triomphe légal du collectivisme, l'action désastreuse de l'État à l'égard de la propriété, il suffit d'envisager la législation actuelle, et la pente vers laquelle elle se laisse entraîner pour constater que l'État, oubliant son véritable rôle, est porté de plus en plus vers l'application des doctrines socialistes. Il tend à devenir pour la propriété, non plus un protecteur, mais un véritable danger.

[1] Japy, *Les idées jaunes.*

[2] C'est ce que nous examinerons dans le chapitre où nous envisagerons l'État dans ses attributions en ce qui concerne le maintien de la sécurité publique.

III
L'État et le travail.

Le travail sous toutes ses formes doit-il appeler l'intervention de l'État et dans quelle mesure? Grave problème, dont nous voulons indiquer seulement les principales données [1]. Il nous semble qu'ici encore on peut envisager cette question sous son double aspect : quel est le véritable rôle de l'État, et comment s'en acquitte-t-il? L'État sort-il de son rôle et de ses attributions légitimes en ce qui touche à la question du travail? L'État dans sa fonction naturelle, l'État sortant de sa fonction, tels sont les deux points de vue auxquels nous nous proposons de nous placer pour observer l'action de l'État en cette matière.

Tout d'abord quelle est la véritable fonction de l'État en ce qui concerne le travail? C'est évidemment de remplir sur ce point spécial sa mission essentielle qui consiste à assurer l'ordre et la sécurité dans le pays, à permettre par cette sécurité le développement des facultés des citoyens. L'État doit donc protéger le travail. Il ne doit pas, au moins en principe, faire davantage, car son action n'a plus de raison d'être toutes les fois que les citoyens peuvent agir par eux-mêmes. Il n'appartient donc pas à l'État de faire travailler, si ce n'est quand l'intérêt national est en jeu comme en matière de travaux publics ou de défense nationale ; en dehors de ces exceptions l'État patron est une anomalie.

De plus, l'État ne pouvant imposer aux particuliers que les sacrifices indispensables au bien commun, ne pourra

[1] Nous n'ignorons pas que nous nous exposons sur ce point au reproche de ne faire qu'effleurer dans ce chapitre des questions importantes qui demanderaient à être traitées d'une façon plus complète, mais nous rappelons que notre dessein est seulement d'envisager, dans son ensemble, et au point de vue des principes, l'intervention de l'État par rapport aux différents sujets sur lesquels elle s'exerce. Les questions ouvrières ne peuvent donc être qu'indiquées d'une façon générale, et sans qu'il nous soit possible de les exposer à fond comme il le faudrait pour justifier nos appréciations que nous cherchons seulement à énoncer et à motiver sommairement.

restreindre la liberté individuelle que si cette restriction est nécessaire pour la protection des citoyens, et pour assurer au travail la sécurité dont il a besoin en vue de la prospérité du pays [1]. C'est dire qu'il devra se garder des abus en matière de surveillance et de réglementation. C'est dire aussi que tout monopole entre les mains de l'État est une atteinte à cette liberté du travail qu'il doit sauvegarder.

Tel est donc le rôle de l'État. Pour le remplir véritablement il devra protéger d'une façon générale la sécurité du travail et la liberté du travailleur ; il devra protéger les travailleurs eux-mêmes contre les abus dont ils peuvent être victimes, et leur faciliter les moyens de réaliser les progrès qui dépendent du développement de leurs facultés et de l'exercice de leurs droits. Comment l'État s'acquitte-t-il de ses fonctions ainsi déterminées ?

La protection générale à laquelle a droit le travail se traduit d'abord, nous venons de le remarquer, par la nécessité d'assurer la sécurité matérielle du pays. La fonction de justice et de police est assurément la fonction primordiale et essentielle de l'État. En même temps qu'il devra maintenir l'ordre à l'intérieur, il devra aussi défendre l'indépendance de la nation contre les agressions de l'étranger. Ce sont là des idées sur lesquelles il est inutile d'insiter et que nous indiquerons avec plus de précision quand nous envisagerons le rôle de l'État en général à ce point de vue ; nous verrons si, à cet égard, l'État remplit complètement sa mission.

Mais la question se complique et se présente sous une forme plus délicate à résoudre quand on l'envisage à un point de vue plus spécial. La protection du travail consiste-t-elle seulement de la part de l'État à assurer l'ordre matériel? L'État ne peut-il intervenir, et ne le doit-il pas, pour protéger l'industrie nationale contre la concurrence

[1] Ainsi les dispositions de l'article 419 du Code pénal sur l'accaparement et la hausse frauduleuse des marchandises.

étrangère ? Il peut être amené à se servir pour cet objet de taxes fiscales qui constitueront des droits protecteurs ou même entièrement prohibitifs contre l'entrée des produits étrangers.

C'est la grande question de l'attitude que l'État devra prendre dans le grave débat entre le protectionnisme et le libre échange. Nous ne saurions entrer dans l'examen de cette capitale discussion ; une étude de ce genre dépasserait le cadre que nous nous sommes tracé et excéderait notre compétence. Nous ne pouvons que renvoyer aux ouvrages qui, en cette matière, offrent les plus sûrs éléments d'appréciation[1]. Ce que nous voulons seulement remarquer c'est, qu'à côté de la question de principe, se présente la question d'application pratique, la plus importante à résoudre en cette matière. Or il faut reconnaître sur ce point, avec M. Leroy-Beaulieu[2] « que en dehors de l'Angleterre, il n'y a guère de peuple qui pût à l'heure actuelle, même sous la réserve de la taxation fiscale de certains objets, adopter le libre échange absolu. Dans certaines circonstances, soit d'une manière permanente, soit d'une façon temporaire, à certains stages du développement économique, des mesures protectionnistes, ayant surtout un caractère modéré peuvent être recommandables. Il pourra en être ainsi tant que les différents peuples ne formeront pas une même nation et n'auront pas la même législation générale et fiscale ».

Cet état de choses, on en conviendra, paraît loin de pouvoir se réaliser. Aussi il est impossible de refuser, en principe, à l'État, le droit de protéger l'industrie nationale contre la concurrence des produits étrangers. C'est dans la pratique une question de mesure, sans qu'il soit possi-

[1] Leroy-Beaulieu, *Traité théorique et pratique d'économie politique*. — Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, *L'organisation du travail*, 1905, p. 101 et s. — Béchaux, *L'école individualiste et le socialisme d'État*, 1907. — Peut-on dire qu'il suffise en général de laisser s'opérer le libre jeu de la concurrence qui règle les conditions de l'ordre économique actuel? voir sur ce point la réforme sociale du 1er juin 1906, p. 861 (ouvrage analysé).

[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 424.

ble de tracer des règles fixes et immuables. Il faudra tenir compte pour la nation de « ses aptitudes propres et de celles du sol »[1], sans vouloir lui imposer « la tâche contre nature de produire, sinon toutes les denrées agricoles ou toutes les matières brutes, ce qui serait impossible, au moins tous les articles industriels ».

L'État, en un mot, doit se conformer aux intérêts du pays sainement entendus sans mettre son action au service de principes économiques absolus.

Nous en dirons autant des mesures qui sont prises pour restreindre ou diminuer l'invasion de la main-d'œuvre étrangère.

On ne saurait davantage poser de règles précises en ce qui concerne les moyens que peut employer l'État pour soutenir l'industrie nationale en lui allouant des encouragements sous forme de primes sur les ressources budgétaires. C'est ce qui a lieu, par exemple, en France par les primes données à la navigation et à la construction de la marine marchande. Ces primes peuvent être justifiées dans ce cas spécial par un intérêt économique et surtout militaire, la marine marchande étant la source principale du recrutement de la marine de guerre indispensable à la défense du pays. Encore faudrait-il que ces mesures fussent prises avec discernement, sans aboutir, par exemple[2], à encourager, au détriment de la navigation à vapeur, la navigation à la voile en décadence dans les grandes nations européennes. Quoi qu'il en soit, des mesures de ce genre ne peuvent être qu'exceptionnelles : l'État a pour mission de protéger l'industrie et non de la faire vivre.

Plus dangereuse encore est l'intervention de l'État quand elle s'exerce sous la forme de subventions accordées à une branche de travail éprouvée par un sinistre ou par le chômage. On voit facilement quel est le danger d'un pareil mode

[1] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 425.
[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 426.

de protection qui ne rentre pas dans les attributions normales de l'État. Son pire inconvénient est l'arbitraire : des subventions de ce genre à l'industrie et à l'agriculture sont presque toujours accordées sous l'influence de considérations politiques ou électorales qui permettent souvent d'en suspecter la légitimité et surtout l'équitable répartition. Elles tendent du reste, en principe, à faire de l'État une sorte d'assureur nécessaire contre les calamités publiques, à constituer cet État-Providence, sur lequel doit, en toute circonstance, se reposer l'activité personnelle des citoyens.

Le devoir de protection qui incombe à l'État n'est pas seulement le devoir de maintenir la sécurité du pays en vue de la prospérité du travail national. Il a surtout, d'une façon plus spéciale, l'obligation d'assurer la liberté du travailleur. Sur cette obligation nous ne saurions trop insister, car c'est, à l'heure actuelle, une des plus méconnues par les pouvoirs publics, bien qu'elle soit l'une des plus essentielles. La liberté de se refuser à un travail donné est incontestable pour un ouvrier, à condition toutefois qu'il supporte les conséquences de la rupture par sa seule volonté d'un contrat librement consenti[1]. La liberté de se concerter pour la cessation du travail est reconnue par la loi ; le droit de grève et de coalition est un droit aujourd'hui incontestable[2]. Mais d'autre part, le droit de celui qui veut travailler n'est pas moins respectable ; y porter atteinte, surtout par la violence, est porter atteinte à la liberté individuelle que l'État a pour premier devoir de protéger.

Ce devoir, l'État le remplit-il de nos jours ? Des événements de plus en plus fréquents et la répétition des mêmes scènes de violence scandaleuse permettent de le contes-

[1] Loi du 27 décembre 1890 sur le contrat de louage.

[2] Loi du 25 mai 1864 et loi du 21 mars 1884 (art. 1). — Voir : Philippe de Las Cases, *Le droit de grève et la loi* (*Gazette des Tribunaux* du 21 décembre 1907) — Voir sur le droit de grève la *Gazette des Tribunaux* du 29 novembre 1908.

ter[1]. Qu'on se reporte à l'histoire de ces grèves qui se multiplient[2] sous le regard complaisant du pouvoir central et de certaines municipalités pour le plus grand profit des politiciens qui en vivent, que pourra-t-on constater? L'ouvrier qui se refuse au travail paraît, par là même, investi du droit de se livrer à tous les actes de violence dont la répression sera nulle, ou tardive, ou énervée par l'amnistie. Ces actes sont dirigés, non seulement contre le patron, mais surtout, et souvent avec une sauvagerie inouïe, contre l'ouvrier qui persiste à user de son droit de se livrer au travail. Pour protéger ce dernier, la puissance publique intervient mollement, tardivement, ou même s'abstient d'intervenir. Bien plus, les instigateurs des violences, qui sont la plupart du temps étrangers à la population ouvrière, bénéficient d'une sorte de protection officielle qui semble leur assurer l'immunité[3]. Ceux-là sont à l'abri, en général, de toute intervention des agents de la force publique qui doivent rester passifs sans pouvoir même assurer leur propre sécurité, souvent contraints de subir, impassibles, tous les outrages et tous les actes de violence[4].

[1] Hubert-Valleroux, *Le socialisme*, 1900, p. 38. — Sur les faits relatifs aux grèves agricoles du Midi, voir *La Réforme sociale* du 16 juin 1905, p. 917. — Sur les faits relatifs à la grève de Fougères, voir les journaux du 13 janvier 1907.

[2] D'après la Direction du travail il y aurait eu en 1907, en France, 1.300 grèves comprenant 438.466 grévistes et frappant 19.367 établissements.

[3] C'est ce qu'on a vu pour les faits de Draveil. Le Gouvernement qui laisse amnistier les comparses, déclare que les auteurs moralement responsables des actes de violence ne peuvent être poursuivis, leur responsabilité n'étant pas juridiquement établie (Journaux, 15 janv. 1909).

[4] N'est-ce pas, pour ne citer qu'un exemple typique, pour avoir osé frapper d'un coup de cravache un émeutier qui s'était jeté à la bride de son cheval, qu'un officier, aux grèves de l'Est, en 1906, a été atteint par une grave mesure disciplinaire? — Le 18 mars 1906 dans une collision où il est interdit à la troupe de se servir de ses armes le lieutenant Lautour est tué à Lens. — Dans plusieurs circonstances les gendarmes sont poursuivis.

Les amnisties qui interviennent ensuite énervent toute répression[1].

Nous rappelons ici des faits constatés par la presse, faits de notoriété publique et pourtant trop oubliés. On a vu les ouvriers syndiqués refusant de voter la grève, les chefs du mouvement faire venir des figurants d'un nouveau genre pour remplacer les grévistes qui faisaient défaut[2]. On a vu les meneurs contraindre des ouvriers paisibles à se joindre à eux, en cas de refus saccager leurs maisons, commettre les pires attentats, même sur les femmes sans défense[3]. Il est indispensable de rappeler ces événements parce qu'ils montrent à la fois, et l'importance du devoir qui incombe à l'État en pareille matière, et la gravité de l'abandon par les pouvoirs publics de leur fonction la plus essentielle au point de vue social[4].

A côté de ce strict devoir de protection qui incombe à l'État, il faut aussi lui reconnaître le droit et le devoir de protéger les travailleurs contre les abus dont ils peuvent être victimes. Cette fonction de l'État nous semble indiscutable, mais il faut constater qu'il est extrêmement délicat d'en régler l'application dans la pratique.

[1] 1905 à Limoges : pillages et incendies; 30 octobre 1905, amnistie. — 1906 à Courrières : incendies, meurtre du lieutenant Lautour; 11 juillet, amnistie. — 1907 révoltes du Midi, incendie de la préfecture de Perpignan; 31 mars 1908, amnistie. — 1908, événements de Draveil; 19 juin 1909, amnistie.

[2] Voir sur les grèves agricoles du Midi, qualifiées par le ministre de l'Intérieur, M. Combes, de grèves modèles, *La Réforme sociale* du 16 juin 1905.

[3] Voir les faits cités par M. Hubert-Valleroux, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1904, p. 135.

[4] C'est au moment où se produisent de tels attentats contre la liberté du travail qu'on propose de supprimer les articles 414 et 415 du Code pénal relatifs aux coalitions amenées ou maintenues à l'aide de violences ou de voies de fait. — Projet de loi présenté par MM. Guyot-Dessaigne et Viviani le 14 janvier 1907. — D'Eichtal, *La liberté individuelle et les menaces du législateur*, 1908.

Quelle est la limite de l'intervention de l'État dans cet ordre d'idées? C'est ici que se heurtent les deux doctrines contraires dont les formules extrêmes sont l'abstention complète de l'État ou son intervention constante. Dans ces termes absolus, ces deux doctrines opposées nous paraissent également insoutenables. Il est bien évident en effet que la célèbre formule du XVIIIe siècle, « laisser faire et laisser passer[1] », ne saurait être acceptée de nos jours. Le développement de la grande industrie, l'accroissement des agglomérations ouvrières, la complication de la vie moderne, l'attention attirée sur les souffrancs des classes populaires sous l'influence de causes d'ordre philosophique ou politique[2] et aussi religieux[3], toutes ces raisons diverses et tous ces faits importants, ont rendu aujourd'hui inacceptable la doctrine de l'abstention absolue de l'État. Nous avons admis qu'il appartenait à l'État d'être l'auxiliaire des citoyens cherchant à réaliser les progrès véritables, de protéger les faibles qui ne peuvent se protéger eux-mêmes. On ne saurait donc dénier à l'État le droit de protection à l'égard des classes ouvrières.

Mais d'autre part nous nous refusons à investir l'État de la mission d'assurer le bonheur des citoyens par une constante et continuelle intervention. Nous repoussons énergiquement cette « idolâtrie de l'État[4] » qui est le terme et l'aboutissement de la doctrine allemande contemporaine. C'est pour combattre l'omnipotence de l'État que nous écrivons ces pages; c'est sa tendance à la toute-puissance qui nous effraye; c'est sa perpétuelle et toujours

[1] Leroy-Beaulieu, p. 7 (formule de Gournay).

[2] Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, *L'organisation du travail*, 1905. « L'État moderne est le nombre malheureux et législateur » (p. 25).

[3] Encyclique de Léon XIII sur la condition des ouvriers. Nous y relevons ce passage : « Les lois ne doivent pas s'avancer ni rien entreprendre au delà de ce qui est nécessaire pour réprimer les abus et écarter les dangers ».

[4] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 14, et sources citées.

plus pénétrante immixtion en toutes choses qui fait pour nous de cette toute-puissance un danger menaçant.

Quel parti reste-t-il alors à prendre et quelle doctrine adopter? Il nous semble qu'il faut se tenir à égale distance des principes extrêmes[1] et qu'il est impossible de refuser à l'État le droit de protéger les travailleurs, à condition que cette intervention n'aboutisse pas à une véritable tyrannie et à une abusive immixtion. La limite, nous le répétons, est difficile à tracer surtout en présence de la complication actuelle des conditions du travail, et il est à craindre que, sous la pression des préoccupations politiques et électorales, elle ne soit trop souvent franchie.

Dans la pratique, en premier lieu, nous ne pouvons méconnaître à l'État le droit d'intervenir quand il s'agit de la protection des faibles. Quels seront ces faibles? Assurément, comme le fait très bien remarquer M. Leroy-Beaulieu[2], rien de plus vague que ce terme; et, si on le prend dans le sens le plus large, il peut fournir au législateur le moyen de proclamer sur presque tous les points la légitimité de l'ingérence de l'État dans le travail industriel. Ne pourra-t-on du reste soutenir que l'État, comme représentant de la perpétuité de la nation, doit assurer la santé des générations futures?

Il nous paraît cependant, sans refuser de voir combien est dangereuse la pente sur laquelle peut se laisser entraîner le législateur, que, sur certains points précis, le droit d'intervention des pouvoirs publics ne saurait être méconnu. Quand il s'agit, par exemple, des femmes, des enfants, rien de plus justifiable que les mesures législatives leur interdisant certains métiers, certains genres de travaux au-dessus de leurs forces; prohibant pour les femmes le travail de nuit; défendant l'emploi des enfants d'un certain âge, soit d'une façon absolue, soit dans certaines

[1] Béchaux, *L'École individualiste et le socialisme d'État*, p. 326.
[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 319 et s.

professions[1]. Rien de plus naturel que de voir des règlements administratifs statuer sur les détails d'application pratique de cette législation et les agents de l'administration en surveiller l'exécution. Il importe seulement que cette application de la loi soit faite dans un esprit conforme à celui qui a inspiré la loi elle-même, et que les mesures de protection ne se retournent pas contre ceux qu'elle a voulu protéger[2]. A cet égard, les agents de l'État arrivent souvent, par leur ingérence abusive et par excès de zèle, à outre-passer les droits qui leur sont raisonnablement dévolus.

Le faible est-ce seulement la femme, est-ce seulement l'enfant, et, si on se reporte au principe d'après lequel l'État doit protéger celui qui ne peut se protéger lui-même, le faible n'est-ce pas l'ouvrier en face des abus commis par celui qui l'emploie ? Ne reconnaîtrons-nous pas à l'État le droit d'user d'une intervention plus générale, celle qui aura pour objet de protéger l'ouvrier contre les abus auxquels il est exposé de la part de son patron ? sur ce point aussi un grand danger réside dans le vague de la formule qui pourra être adoptée.

Que faut-il entendre par abus de la part du patron ? Il est toujours facile de retracer le tableau des souffrances et des misères qui se rencontrent trop nombreuses dans la classe ouvrière, il est non moins aisé de les exagérer et d'en faire exclusivement remonter l'origine à l'égoïsme du patron et aux exigences des capitalistes et de la grande industrie : tel est le thème invariable des déclamations socialistes[3].

Une semblable méthode manque assurément de sincé-

[1] Lois du 2 novembre 1892, du 30 mars 1900, du 7 décembre 1894.

[2] Ainsi la loi du 30 mars 1900 apportant des limitations au travail des adultes quand ils sont employés dans les mêmes locaux que les enfants a porté un coup terrible à l'apprentissage.

[3] Hubert-Valleroux, *Le socialisme en théorie et en pratique*, 1900, p. 9 et 36.

rité ; elle dénature, grossit, ou exagère les faits. Sans faire remarquer qu'il y a de nombreux patrons conscients des obligations morales qui leur incombent, croit-on, par exemple, que les abus soient beaucoup plus graves dans la grande industrie qu'ils ne le sont dans la petite industrie ou même qu'ils ne l'étaient dans l'industrie familiale? La grande industrie présente pour l'ouvrier des risques nouveaux, elle lui assure par contre certaines garanties de sécurité, certains éléments de bien-être qu'il ne connaissait pas autrefois[1]. Cependant sans tomber dans ces exagérations et ces injustices, qui ne sont pas malheureusement le propre des socialistes, il est incontestable qu'avec l'intensité de la production industrielle actuelle, avec la concurrence effrénée qui en est devenue la loi, les abus sont possibles et ils se produisent[2]; ils sont le propre de toute œuvre humaine. Nous admettons volontiers que l'État peut intervenir pour essayer de les prévenir ou de les réprimer. Ici encore une règle est impossible à tracer. On peut seulement demander que l'État n'exagère pas son intervention ; mais il est manifeste que des cas nombreux se présentent où cette intervention sera justifiée.

Pourra-t-on contester, par exemple, que l'État ne doive et ne puisse exiger certaines mesures destinées à garantir la sécurité des ouvriers[3], précautions prises dans le cas d'industries dangereuses, de manutention de substances délétères et des produits explosifs, de travail dans les mines;

[1] Il est incontestable par exemple que c'est dans la grande industrie qu'on trouve les meilleures conditions de surveillance et d'organisation du travail. C'est aussi la grande industrie qui a, dans un si grand nombre d'entreprises, organisé des institutions patronales florissantes. Les socialistes ne peuvent tolérer ces institutions qui rapprochent le patron et l'ouvrier (Leroy-Beaulieu, p. 334, sur les reproches adressés à la grande industrie).

[2] Cte d'Haussonville, *Misères et salaires de femmes*. — *Enquêtes de la ligue sociale d'acheteurs à Paris.*

[3] Voir sur cette législation : Frèrejouan du Saint : *Code annoté de la législation ouvrière*, 1908.

mesures d'inspection et de contrôle destinées à prévenir les accidents; protection des appareils surtout quand il s'agit des enfants; déclaration obligatoire des accidents du travail et enquêtes rapides destinées à en rechercher la cause? N'est-ce pas à bon droit que l'État pourra faire observer certaines mesures d'hygiène, assurer le repos du dimanche[1], imposer certaines obligations qui devraient résulter des sentiments les plus élémentaires d'humanité[2]? Peut-être même, dans certaines industries, pourra-t-on admettre la limitation des heures du travail[3]. Le danger est toujours le même : l'État peut être entraîné à l'excès et à l'arbitraire par les influences politiques sacrifiant elles-mêmes aux exigences des revendications socialistes. Nous regrettons de voir l'État trop souvent poussé sur cette pente sur laquelle il lui est difficile de s'arrêter[4].

Nous irons cependant plus loin encore. Il ne nous répugne pas d'admettre que l'État, qui est légitimement l'auxiliaire du progrès, puisse aider l'ouvrier à améliorer son sort, à se prémunir contre les risques inhérents à sa profession. Il peut encourager la mutualité[5], la coopération, et

[1] Voir sur la législation étrangère en ce qui concerne le repos du dimanche, le discours de M. de Nordling dans la *Réforme sociale* du 16 avril 1906. Nous faisons nos réserves en ce qui concerne le principe d'obligation sur ce point. Nous croyons que des résultats plus durables viendraient d'une entente entre ouvriers et patrons et d'une transformation progressive des mœurs. Les difficultés actuelles de l'application de la loi du 13 juillet 1906 nous paraissent en être la preuve.

[2] Il a fallu une loi (31 déc. 1900) pour astreindre les patrons à munir leurs magasins d'un nombre de sièges égal à celui des femmes qui doivent y travailler.

[3] Nous reviendrons plus loin sur cette question.

[4] Nous n'admettons pas, comme nous l'avons dit plus haut, que l'État doive assurer aux habitants du pays, non seulement l'ordre et la sécurité, mais, dans la mesure du possible, « l'aisance et le contentement » (Formule citée par M. Blondel : *La transformation de l'Allemagne contemporaine*, Lecoffre, 1907). Nous admettons seulement que l'État peut faciliter aux citoyens les moyens de parvenir à « l'aisance et au contentement ».

[5] Loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels. — Dedé, *Les*

faciliter leur dévelopement. Il peut stimuler l'économie[1], il peut organiser des retraites ouvrières[2], à condition de maintenir le principe de liberté; tout au moins s'il impose l'obligation, doit-il laisser l'initiative privée libre sur le choix des moyens, et en particulier n'apporter aucune entrave au développement de la mutualité. Il peut faciliter l'assurance contre la maladie, le chômage[3], l'invalidité, à condition de ne pas s'en faire, par l'obligation, le seul organisateur. Il peut prendre des mesures pour assurer la réparation des accidents du travail, mais sans supprimer l'initiative patronale. Dans tous les cas il devra éviter de dispenser l'ouvrier de toute contribution si minime soit-elle[4]. L'État fait œuvre mauvaise toutes les fois qu'il se substitue au citoyen pour le dispenser de tout effort et de toute prévoyance.

sociétés de secours mutuels, Leur rôle économique et social. — Hubert-Valleroux, *La coopération*, 1904.

[1] Déjà la Caisse nationale de retraites pour la vieillesse (Lois des 18 juin 1850 et 20 juillet 1886) offre à la petite épargne des avantages précieux. Un père de famille versant 10 centimes par jour, soit 36 francs par an pour son enfant depuis l'âge de 3 ans jusqu'à celui de 21 ans, lui assure à 60 ans une rente de 564 francs à capital aliéné. — Il n'y avait cependant au 31 décembre 1903 que 262.804 rentiers (*Instruction à l'usage des déposants publiée par la Caisse des dépôts et consignations*). On a fait remarquer aussi que la plupart des retraites sont constituées par des compagnies ou des collectivités, un très faible nombre par des individus.

[2] V. sur ces points et notamment sur le système belge de la liberté subsidiée : Fédération des industriels et commerçants français. *Les retraites ouvrières* par M. E. Cheysson (Larose, 1905).

[3] Décret du 9 septembre 1905 portant règlement des subventions aux caisses de secours contre le chômage (*Journal officiel* du 13 septembre 1905, p. 5510).

[4] Peut-être accepterions-nous le principe de l'obligation en matière d'assurance contre les accidents, mais nous ne pouvons admettre le risque professionnel base de la législation actuelle. Dans ce système en effet le patron est toujours et seul responsable. On fait observer que c'est un système forfaitaire puisque si, d'une part, l'ouvrier reçoit une indemnité quelle que soit la cause de l'accident, d'autre part cette

Pour défendre ses intérêts, se protéger contre les abus, se prémunir contre les risques professionnels, l'ouvrier a du reste, de nos jours, avec la grève, une arme puissante qui est le syndicat. Quelle devra être l'attitude de l'État à l'égard des syndicats ouvriers?

L'État, nous l'avons dit, doit respecter avant tout l'initiative privée et en favoriser le développement. Or, cette initiative des citoyens s'exerce surtout par l'association, et nous envisagerons le droit d'association comme un droit primordial dont la puissance publique peut réglementer l'exercice mais qu'elle ne saurait refuser de reconnaître aux citoyens. Elle peut seulement et elle doit entourer l'exercice de ce droit des garanties nécessaires au maintien de l'ordre public.

Aussi l'État, aux différentes époques de l'histoire, a été obligée d'admettre l'existence des associations ouvrières. Elles se sont créées spontanément pour la défense des intérêts des travailleurs, et les corporations du Moyen âge ont été longtemps la forme d'organisation du travail national. Souvent l'État est intervenu pour les réglementer et leur imposer sa direction toute-puissante[1]. Les abus qui discréditèrent à la fin de l'ancien régime les corporations ne pouvaient justifier la suppression du droit d'association pour les classes ouvrières. C'est pourtant ce que fit la Constituante qui, en détruisant toute liberté d'association, se crut le droit d'interdire toute association ouvrière[2]. C'était méconnaître un droit

indemnité due par le patron est fixée par la loi et ne comporte pas toute la réparation du dommage. Nous persistons à trouver regrettable que l'ouvrier ne contribue pas matériellement à cette réparation qui devrait être mise à la charge de la profession et non du seul patron.

[1] Hubert-Valleroux. *Des corporations de métiers et des syndicats en France et à l'étranger*, 1885.

[2] Loi des 14-17 juin 1791. Chapelier le 14 juin à l'Assemblée constituante : « Il ne doit pas être permis aux citoyens de s'assembler pour leurs prétendus intérêts communs » (Le Play, *La Réforme sociale*, t. III, p. 352).

légitime, et le législateur moderne, qui se laisse pour ainsi dire arracher par lambeau la liberté d'association, a reconnu aux patrons et aux ouvriers [1] le droit de former des syndicats professionnels sans l'autorisation du Gouvernement bien avant d'abroger par la loi de 1901 les mesures prohibitives de la liberté d'association en général. En permettant la création de syndicats professionnels, en favorisant l'organisation professionnelle du travail, si justement réclamée aujourd'hui [2], l'État remplit donc sa fonction. On peut même regretter qu'il n'ait pas compris son rôle d'une façon plus large en reconnaissant aux syndicats des droits plus étendus, le droit de propriété immobilière, par exemple, qui auraient été pour eux des éléments de sagesse et de stabilité [3].

Mais, d'autre part, l'État doit avant tout assurer le maintien de l'ordre public. Le danger des syndicats était de les voir devenir des organes politiques ou même gouvernementaux, faisant servir à une propagande politique des organismes créés pour défendre les intérêts du travail; c'était aussi de les voir porter atteinte à la liberté de leurs membres ou même à la liberté des non-syndiqués [4].

Le premier de ces dangers avait été prévu par le législateur qui avait déclaré formellement que « les syndicats

[1] Loi du 21 mars 1884 (article 2).

[2] Projet de loi sur les organisations professionnelles par M. de Mun, Lerolle, de Gailhard-Bancel, Piou (*Bulletin de la semaine*, 1er avril 1908).

[3] L'article 6 de la loi du 21 mars 1884 ne permet aux syndicats d'acquérir d'autres immeubles que ceux qui seront nécessaires à leur réunion, à leur bibliothèque, et à des cours d'instruction professionnelle. — Voir la *Réforme sociale* du 16 mars 1908, p. 337. — Sur l'interdiction pour les syndicats de faire des actes de commerce, voir la *Gazette des Tribunaux* du 11 décembre 1907, l'arrêt de cassation du 29 mai 1908, le projet de M. Ruau en juin 1908.

[4] On a soutenu cependant que la loi de 1884 était « la reconnaissance par la loi française de la *souveraineté* économique des groupements professionnels » (Paul Boncour, *Le fédéralisme économique*, 1901).

professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels ou commerciaux[1] ». Les syndicats ne devaient pas s'en tenir à ce rôle professionnel[2]; il est à peine besoin de rappeler comment ils sont devenus bien souvent les instruments des agitateurs socialistes, et comment les revendications ouvrières ont été la cause ou le prétexte du rôle politique joué par les syndicats qui suivent de telles inspirations. L'État, loin de rappeler les syndicats ouvriers à leurs véritables et légales attributions, semble avoir voulu les engager à en sortir. Il a toléré, à la tête des syndicats, des personnages en réalité étrangers à la profession, et cela en violation formelle de la loi de 1884[3]. Il a permis aux municipalités de subventionner les bourses du travail, organisations devenues essentiellement politiques, destinées à grouper les ouvriers en vue d'une action socialiste. Il a laissé se former et s'étendre la Confédération générale du travail, organisme illégal[4], en même temps que franchement révolutionnaire, qui a manifesté hautement son dessein de provoquer l'émeute et la guerre civile[5].

[1] Article 3 de la loi du 21 mars 1884.

[2] Comme exemple du rôle profesionnel qui peut être si utilement celui des syndicats on peut citer l'organisation et le fonctionnement du *Syndicat central des unions fédérales* dirigé par M. Alfred Perrin; Le syndicat des employés de commerce dit des Petits-Carreaux (sur les syndicats indépendants, Voir le *Guide social*, 1909, p. 121). — Voir aussi sur le syndicat ouvrier antisocialiste en Belgique : *Réforme sociale*, 16 avril et 1er juin 1908.

Nous ne saurions admettre dans tous les cas le syndicat obligatoire car nous considérons que l'association vit de liberté. — Voir sur ce point : Hubert-Valleroux, *Réforme sociale*, 16 mars 1908, p. 337, 16 février 1908.

[3] Art. 1 de la loi de 1884. Sénat, *Officiel* du 30 janvier 1884, p. 214.

[4] *Officiel* du 24 octobre 1908, p. 1874.

[5] Béchaux, *Réforme sociale* des 1er février et 1er mars 1909. — Clunet, *Les associations* 1909, p. 236. — E. Beaupin, *La Confédération générale du travail* (publication de l'Action populaire, n. 174, 1908). — De Larègle, *Le Correspondant* du 25 septembre 1908 (p. 1091 sur les subventions

Les syndicats ouvriers, trop fréquemment devenus des éléments de tyrannie et de désordre, provoquant les grèves[1] par leurs exigences ou simplement par la volonté de leurs chefs[2], en sont arrivés aussi à porter de graves atteintes à la liberté du travail. Ils tendent ainsi à rétablir les corporations dans ce qu'elles avaient d'abusif et de vexatoire. Leurs membres, qui ne constituent pas la majorité, car les syndicats, malgré une propagande acharnée, ne comprennent qu'une faible partie de la population ouvrière[3], ne se sont pas bornés à défendre leurs intérêts ou à faire valoir, plus ou moins bruyamment, ce qu'ils considèrent comme leurs légitimes revendications; ils ont trop souvent usé de la violence.

aux bourses du travail). — Les bourses du travail se sont signalées par une propagande ouvertement antipatriotique (*La Voix du peuple*, organe de la confédération. — *Le Manuel du soldat*).

[1] On a signalé avec raison les tendances contraires en Angleterre : « De moins en moins, a-t-on écrit à propos des Trade-Unions, les fonds sont utilisés au profit des grèves et surtout des gréviculteurs; de plus en plus, au contraire, ils sont employés à des œuvres économiques ou sociales, au secours des sans-travail principalement. Contrairement à ce qui se produit en France, les Trade-Unions, par leur action patiente et politique, ont réussi à attirer la sympathie de la nation et des pouvoirs publics ». (*Chronique du Sud-Est* citée par le *Bulletin de la semaine* du 11 avril 1906). — Voir l'article de la *National Review* cité par la *Revue hebdomadaire* (12 juin 1909, p. 274) : en Angleterre le syndicalisme n'a jamais été révolutionnaire.

[2] On relève nombre de cas dans lesquels les grèves ont éclaté sans que les grévistes aient formulé d'abord aucune réclamation précise ou sérieuse. — Hubert-Valleroux, *Le socialisme*, p. 39; *Bulletin de la société de législation comparée*, 1904, p. 134.

[3] Le cinquième au plus des ouvriers (Hubert-Valleroux dans la *Réforme sociale* du 16 mars 1908, p. 329). — Voir aussi les chiffres donnés par *l'Étude sur la Confédération générale du travail* (citée *suprà*), p. 17. — L'article cité du *Correspondant* (25 septembre 1908, p. 1093), estime que, sur 5 millions d'ouvriers et employés, 900.000 seulement sont syndiqués, dont 300.000 se rattachent à la Confédération générale du travail. On a fait remarquer que beaucoup des syndicats de la Confédération générale du travail sont des syndicats fictifs (M. Biétry à la Chambre, 11 mai 1907).

Contre les patrons, ils ont eu recours aux mises en interdit par eux souverainement et arbitrairement prononcées[1] et provoquant de la part des patrons des mesures de défense[2] qui aboutissent en somme à la guerre sociale. Contre leurs membres ils ont exercé la tyrannie la plus évidente[3], ne tenant même pas compte, dans certains cas, de la volonté de la majorité des syndiqués. Contre les ouvriers non syndiqués, il n'est pas d'excès auxquels ils ne se soient livrés, et ces excès sont commis par ceux-là mêmes qui ne cessent d'invoquer le principe de la liberté individuelle et de l'indépendance du travailleur. Faut-il citer, par exemple, indépendamment de toutes les violences que nous avons déjà rappelées, ces mises à l'index d'ouvriers non syndiqués, sortis ou exclus du syndicat, et condamnés à mourir de faim par la défense de les employer signifiée successivement à tous les patrons de la même industrie? Les tribunaux saisis de demandes en dommages-intérêts pour les victimes ont été plus d'une fois à même de constater la réalité de ces actes abominables[4].

[1] *Réforme sociale* du 1er avril 1902. Voir les faits cités aux pages 510, 511, 515. Sur l'esprit dont sont actuellement animés les syndicats ouvriers, voir la *Réforme sociale* du 16 mars 1908, p. 327 à 329 et les justes observations de M. Hubert-Valleroux.

[2] Les *lock out*. Sur le *lock out* de Fougères voir : Léon de Seilhac, *l'Emancipation*, 15 avril 1907.

[3] Voir les faits cités par *l'Eclair* du 6 avril 1908 : une véritable torture est appliquée à un ouvrier « qui rendait trop de travail ».

[4] Voir en ce qui concerne la mise à l'index des ouvriers, les décisions de justice citées par la *Réforme sociale* du 1er novembre 1900, p. 648; du 16 mars 1908, p. 328; et Cass., 22 juin 1892. Pour les patrons, la jurisprudence admet que les mises en interdit peuvent donner lieu à des dommages-intérêts quand elles ne sont pas nécessitées par l'intérêt professionnel (Cass., 9 juin 1890, Dalloz, 1896, I, p. 282).

Le législateur, dit avec raison M. Philippe de Las Cases dans son étude déjà citée, n'a jamais songé à dégager les grévistes des responsabilités civiles parce qu'ils interviennent en groupe. Cette opinion rencontre des contradicteurs : « Il importe, a écrit M. Jay, que la liberté des syndicats reste entière ». (Note sous l'arrêt de cassation du 22 juin

Le contrat collectif de travail, tant prôné aujourd'hui, ne sera-t-il pas l'occasion de nouveaux attentats à la liberté du travail quand les syndicats, traitant directement avec les employeurs, pourront ainsi exclure d'un travail déterminé, sur un grand nombre de points, quiconque se refusera à subir et à reconnaître leur autorité[1]?

Le mouvement des syndicats jaunes[2], a dû son extension à la protestation qui a fini par s'élever dans les milieux ouvriers contre la tyrannie de ce qu'on pourrait appeler les syndicats officiels. Mais qu'a fait l'État pour protéger la liberté du travail contre de tels excès? Ici, comme en matière de grèves, l'État est trop souvent resté passif, sans même se soucier le plus souvent de réprimer les actes de violence les mieux caractérisés.

Il suffit donc d'envisager sous ses différents aspects la question de la protection du travail pour constater que sous l'influence de considérations politiques et gouvernementales, l'État, tout en ayant de plus en plus la préten-

1892. — Sirey, 1893, I, p. 41). L'union des syndicats de la Seine émet le vœu qu'on abroge, pour les syndicats professionnels, l'article 1382 du Code civil (*Petite République*, 5 février 1900). Tel est le pouvoir tyrannique réclamé par les syndicats (*Gazette des Tribunaux*, 21 décembre 1907). Un projet déposé à la Chambre le 14 novembre 1899 consacre la légitimité de l'interdiction du travail par les syndicats.

[1] *Sur le contrat collectif de travail*, voir l'ouvrage publié sous ce titre par M. Barthélemy Raynaud (Rousseau, 1902). — *Réforme sociale*, 16 novembre 1907, p. 679; 16 mars 1908, p. 375. — *Bulletin de la Société des études législatives* (1907, nos 5 et 6, p. 510, 552; 1908, no 1, p. 87). On peut se demander quel sera, à l'égard du syndicat qui aura traité, la sanction des engagements qu'il aura pris. Nous faisons remarquer aussi que l'agitation au sujet des bureaux de placement a surtout pour objet de les placer sous l'autorité des syndicats, lesquels pourront ainsi supprimer la liberté de travail pour les non syndiqués.

[2] Biétry, *Le socialisme et les jaunes*. — Japy, *Les idées jaunes*, 1906. — Les jaunes et la question sociale (*Réforme sociale* du 16 janvier 1907, du 1er juin 1908, p. 695). La *Réforme sociale* du 1er janvier 1909 (p. 45) indique aussi une réunion ouvrière libre organisée à Paris pour lutter contre la Confédération générale du travail dans les travaux de maçonnerie.

tion d'intervenir pour la protection des travailleurs, s'acquitte fort mal de sa fonction en cette matière : il n'assure pas, à l'heure actuelle, d'une façon suffisante, la sécurité et la liberté; il n'assume pas le rôle de pacificateur qui devrait être le sien[1]. Mais on peut lui faire un autre et peut-être plus grave reproche : il sort de son véritable rôle et dépasse ses légitimes attributions.

Se laissant glisser sur la pente dangereuse que nous avons signalée, l'État tend à devenir, à l'égard des travailleurs, l'État-Providence. Il ne se contente plus des attributions que nous lui avons reconnues, c'est-à-dire d'assurer la protection du travail, de permettre le développement de l'initiative privée, de défendre contre les abus ceux qui ne peuvent se protéger eux-mêmes, il est de plus en plus entraîné à une intervention perpétuelle et universelle. Sans doute, en vue de la sécurité de tous et du développement du bien-être général, l'État ne doit pas se confiner dans une abstention désastreuse; il peut, dans l'intérêt public, apporter des restrictions à la liberté. Ce qui est inadmissible et dangereux, c'est qu'il se considère comme ayant la mission d'assurer le bonheur de tous, et de redresser les injustices et les inégalités sociales. C'est précisément le rôle que l'État tend de plus en plus à usurper, sous l'influence des doctrines socialistes et sous la poussée des pressions

[1] L'État devrait s'attacher à combattre ce que Le Play appelait la funeste idée de l'antagonisme nécessaire entre patrons et ouvriers (*Réforme sociale*, 1er janvier 1909, p. 44). L'État, à ce point de vue, pourrait encourager l'arbitrage, pourvu qu'il ne lui donne pas comme sanction la grève obligatoire (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1904, p. 141). La loi du 17 juillet 1908 a institué des conseils consultatifs du travail composés en nombre égal de patrons et d'ouvriers et dont la mission est de donner des avis sur les questions concernant les intérêts matériels et moraux de leurs commettants dont ils sont « les organes », de répondre aux demandes d'enquête ordonnées par le Gouvernement. — Projets de loi du 15 novembre et du 4 décembre 1900 sur l'arbitrage obligatoire et le droit de grève (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1904, p. 215).

électorales. Combien de députés, pour assurer leur réélection, se livrent à une véritable surenchère, promettant aux populations ouvrières de nouvelles mesures protectrices ou bienfaisantes que l'État sera chargé d'appliquer. Le Gouvernement, de son côté, à chaque législature, est obligé, pour s'assurer une majorité, de donner quelques satisfactions à ces promesses. La loi votée, l'exécution en sera naturellement attribuée aux fonctionnaires de l'État, lequel en profitera pour étendre son action et accroître le nombre de ces fonctionnaires eux-mêmes. L'État-Providence tendra de plus en plus à imposer la réglementation universelle et le principe de l'obligation absolue dans les questions ouvrières.

La réglementation qu'il impose et la surveillance qu'il exerce s'étendent chaque jour[1]. Elles deviennent tracassières et aboutissent à rendre de plus en plus difficile l'industrie déjà éprouvée par la situation économique actuelle et la concurrence étrangère. Les règlements se multiplient, le nombre des agents chargés de les faire exécuter s'accroît; ses fonctionnaires ont une tendance naturelle à exagérer leurs attributions pour justifier la nécessité et l'importance de leurs fonctions. L'intervention de l'État s'est affirmée encore davantage en ces dernières années par la création de l'office du travail, puis du ministère du travail, lequel a eu surtout pour résultat l'augmentation du nombre des fonctionnaires[2]. Si la protection des

[1] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, chapitres III et IV. — L'inspection du travail se félicite de la progression des contraventions : en 1898, 6.033; en 1907, 28.953. — Des circulaires du 19 janvier 1900 et du 20 novembre 1909 prescrivent aux inspecteurs de demander aux secrétaires des bourses de travail et aux syndicats de leur signaler les infractions. C'est à proprement parler l'encouragement à la délation. Un projet a été déposé le 7 mars 1907 pour la création de « délégués salariés élus » qui devront surveiller chaque établissement (Yves Guyot, *Les intérêts économiques et socialistes*, 1909).

[2] Comme on l'a fait remarquer, on peut concevoir un pouvoir central dirigeant les forces économiques de la nation, ou bien concevoir un sys-

faibles et en particulier des femmes et des enfants, est parfaitement justifiée, il est incontestable que l'État doit se garder de tomber dans un excès de réglementation qui est à l'heure actuelle un danger ; il faut craindre de voir ces mesures, par une application excessive et tyrannique, se retourner contre ceux-là mêmes qu'elles devaient protéger[1].

C'est ainsi que l'État est de plus en plus poussé dans cette voie par le législateur en ce qui concerne la question des heures de travail[2]. La loi du 30 mars 1900 a établi un maximum de dix heures pour les femmes et les enfants ; il a fallu aussi édicter la même réglementation pour les adultes travaillant dans les mêmes ateliers que les femmes et les enfants. Des projets[3] demandent la même restriction en ce qui concerne les adultes ; les exigences socialistes vont plus loin encore, et plus que jamais, sans qu'on veuille se préoccuper des conditions nécessaires dans la pratique, aux diverses industries, la fameuse journée de huit heures est présentée comme une revendication essentielle de la classe ouvrière. Où s'arrêtera-t-on dans cette voie, et

tème dans lequel ces forces reposent sur la décentralisation des services et la libre initiative des groupements. Un ministère du Travail ne réalise pas forcément la première conception. Il est ce que sont les groupements qui le créent et le détiennent (*Réforme sociale*, 1er décembre 1906, p. 837, article de M. Béchaux).

[1] Ainsi la loi de 1898 sur les accidents a été une cause d'éviction pour les ouvriers chargés d'une famille nombreuse (Leroy-Beaulieu, p. 395). Ainsi la loi du 30 mars 1900 a compromis l'apprentissage et a fermé aux jeunes gens la porte des ateliers (Béchaux, *Réforme sociale* du 1er février 1909, p. 220).

[2] Sur la limitation des heures de travail : Loi du 22 mars 1841 ; décret-loi du 9 septembre 1848 ; loi du 2 novembre 1892 ; loi du 30 mars 1900 ; loi du 29 juin 1905 sur la durée du travail dans les mines.

[3] Projet de M. Doumergue en 1906 (*Bulletin de la semaine* des 8 août et 17 octobre 1906). — *La durée légale du travail* (Rapports présentés à l'Association française pour la protection légale des travailleurs en 1905, Alcan).

l'État, comme on l'a demandé[1], n'arrivera-t-il pas à se faire le régulateur des salaires? On voit aisément le danger de cette tendance, mais on n'aperçoit pas quelle limite pourrait être assignée à une semblable législation[2].

L'État est aussi entraîné de plus en plus, et par la même tendance, à sanctionner, en ces matières, l'obligation en toute circonstance. L'obligation existe en matière d'accidents du travail par l'admission du risque professionnel qui impose au patron seul[3] et dans presque tous les cas, une réparation du dommage éprouvé. Elle existe pour l'assistance aux vieillards ; elle existe pour le repos hebdomadaire, et l'on sait à combien de difficultés elle donne lieu. Elle est réclamée pour obliger tous les ouvriers à entrer dans les syndicats[4] ; en matière d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse[5] ; en matière de maladies professionnel-

[1] Proposition Pierre Richard et Ed. Vaillant établissant un minimum des salaires dans l'industrie et l'agriculture (*Journal officiel*, 1894, n°s 282, 384). — Proposition de M. Jaurès en juin 1907 (*Le Correspondant*, 25 mars 1909, p. 1179). — Décret du 10 août 1899 (Berthélemy, *Droit administratif*, p. 327).

[2] On se préoccupe à l'heure actuelle d'une législation qui préciserait les règles du contrat de travail (Charles Benoist, *Le travail dans l'État moderne*). Sans méconnaître l'importance de cette législation, on peut remarquer combien il est délicat de toucher aux principes posés par le Code civil (Gigot, *Le contrat de travail*, *Le Correspondant* du 10 janvier 1907). Sur l'intervention de l'État dans le contrat de travail : voir le *Bulletin de la Société des études législatives*, 1906, n° 5, p. 372 ; 1907, n° 1. — *Le Correspondant*, 10 juillet 1906, p. 176. — Béchaux, *L'école individualiste*, p. 221.

[3] Notons que le risque professionnel, d'après la loi de 1898, n'est pas reconnu dans toutes les industries et place ainsi une catégorie de citoyens en dehors du droit commun (M. Desjardins à l'Académie des sciences morales, le 15 avril 1899. Compte rendu, p. 108). Il est vrai que ce risque doit finir, par la force des choses, par être étendu à tous les genres de travail manuel.

[4] Ou tout au moins pour permettre aux syndicats de régler les conditions du travail (Boncour, *Le fédéralisme économique*).

[5] Projet de M. Dubost (*Bulletin de la semaine* du 12 avril 1905).

les[1] ; en matière de chômage[2] ; en matière de participation aux bénéfices laquelle ne se comprend que si elle résulte d'un commun accord; en matière de retraites ouvrières qu'on a fait miroiter aux yeux des ouvriers comme un avantage qu'ils seraient assurés de recueillir sans y participer eux-mêmes par aucun sacrifice[3]. De toutes ces mesures de prévoyance sociale l'État, suivant l'exemple donné par l'Allemagne[4] tend à imposer l'obligation ; il doit en être le principal organisateur, au lieu d'être seulement l'aide et le soutien des groupements, tels que les syndi-

[1] Projet du 22 mars 1907 (*Réforme sociale*, 1er novembre 1907, p. 600).

[2] Rapport de M. Philippe de Las Cases à la Société d'économie sociale le 11 mars 1907 (*Réforme sociale*, des 16 mai 1907 et 1er juin 1907, p. 837). — Jay, *L'évolution du régime légal du travail* (*Revue politique et parlementaire*, 1897, t. XII, p. 575).

[3] Voir sur la question des retraites ouvrières : *Bulletin des assurances sociales*, mai 1898, p. 26; de Gailhard-Bancel, *Les retraites ouvrières*, 1906; Lefort, *Les caisses de retraites ouvrières*, 1906; Cheysson (cité *suprà*); Berthélemy, *Droit administratif*, 1908, p. 326; *Réforme sociale*, 1er janvier 1908, p. 66. — Il est difficile d'apprécier le projet actuellement en discussion devant le Parlement, projet qui, en raison des charges énormes imposées à l'État, paraît d'une réalisation problématique et en tout cas dangereuse. Ce qu'il faut en retenir c'est la gravité du principe de l'obligation de l'épargne et de l'épargne par la voie de l'État, ce qui risque de détourner l'ouvrier de l'effort individuel et de la mutualité. On a fait remarquer qu'il n'y a pas sur ce point entente entre le Parlement et la population ouvrière puisque, dans l'enquête ordonnée, la majorité des syndicats ouvriers s'est prononcée contre l'obligation.

Ce qui nous paraît certain et déplorable, c'est ce que nous venons d'affirmer : le préjugé populaire, sous l'influence des réclames électorales, et malgré les dispositions des projets qui prévoient un versement des ouvriers par une retenue sur leur salaire, voit surtout dans les retraites ouvrières un système qui assurera à l'ouvrier une pension à l'âge le plus rapproché possible sans que l'ouvrier ait lui-même à faire aucun effort.

[4] L'assurance obligatoire existe en Allemagne contre les accidents (loi du 6 juillet 1884), contre l'invalidité et la maladie (lois des 15 juin 1883, 28 mai 1885), contre la vieillesse (loi sur les retraites ouvrières de 1900). Sur les charges qui résultent de ces assurances en Allemagne, voir la *Réforme sociale*, 1er août 1906, p. 341.

cats patronaux et ouvriers, auxquels incomberait naturellement cette tâche[1].

Comment ne pas se rendre compte du danger qui résulte de cette tendance de l'État à tout réglementer, à tout imposer, à être l'universel contrôleur et le suprême arbitre? Au point de vue économique l'État aboutit à un résultat inverse de celui qu'il poursuit : en voulant protéger à l'excès les travailleurs, il aboutit, comme nous l'avons fait remarquer, à des mesures qui se retournent contre eux; il arrive en effet à créer à l'industrie menacée sans cesse par la concurrence étrangère les plus graves difficultés, à l'entraver par des charges et des vexations qui peuvent amener sa ruine. Par les caisses qu'il administre et dans lesquelles il accumulera de plus en plus les capitaux versés en exécution des lois ouvrières[2], il draîne l'argent, et se laissera entraîner à des emprunts d'autant plus dangereux qu'ils seront occultes.

Au point de vue social, cette constante et toute-puissante intervention diminue chez l'ouvrier l'habitude de la prévoyance en l'accoutumant de plus en plus à tout remettre dans la main de l'État, au lieu de favoriser le développement de l'épargne libre, de la mutualité et de la coopération. On a dit à l'ouvrier que l'État devait assurer son bonheur, pourvoir à la réparation de toutes les injustices et de toutes les inégalités sociales. Les théoriciens socialistes, trompant les masses en leur inculquant une confiance sans bornes dans l'efficacité de l'intervention universelle de l'État, le législateur lui-même, accréditent

[1] On a demandé que la réglementation du travail fût faite avec le concours de groupements professionnels dignes de ce nom (Projet cité de MM. de Mun, Lerolle, etc.). — Voir le *Correspondant* du 25 mars 1909, article de M. E. Lefébure.

[2] La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la caisse d'assurance en cas d'accidents, la caisse d'assurance en cas de décès, la caisse nationale des retraites projetée (*Bulletin de la Semaine* du 29 mars 1905).

chaque jour davantage cette croyance populaire. On discrédite ainsi de plus en plus la libre initiative privée. On semble même prendre à tâche de la décourager[1]. La garantie de l'État, la gestion de l'État, la surveillance de l'État, voilà des mots magiques sans lesquels il semble qu'aucun progrès ne puisse être réalisé[2]. On tend aussi à détourner le patron de toute initiative généreuse en vue de remplir son devoir social envers celui qu'il emploie. Le patron dans bien des cas remplissait cependant ce devoir sans attendre que la puissance publique le lui imposât[3]. De ces efforts, souvent couronnés de succès, on ne tient nul compte. Il semble que l'idéal soit de supprimer tout lien entre l'ouvrier, qui pourra de plus en plus exiger des mesures d'aide et de prévoyance, et le patron qui, frappé d'un impôt de plus en plus lourd, sera porté à se

[1] N'a-t-on pas fait remarquer avec raison que les projets sur les retraites ouvrières, au moins tels qu'ils ont été formulés par le Gouvernement actuel, porteraient un coup terrible au développement, pourtant si désirable, de la mutualité? (Article de M. Dedé dans le *Bulletin de la semaine* du 29 mars 1905).

[2] Sur ce point, voir M. Hubert-Valleroux, *Réforme sociale*, 1er mars 1909, p. 296.

[3] Sans parler des œuvres sociales dues à l'initiative privée (Ligue d'acheteurs, etc.), il faut rappeler, ce qu'on oublie trop souvent, l'importance des institutions patronales organisées par la grande industrie : caisses de retraites, de secours, etc.

On a relevé qu'en 1901 les caisses de retraite des chemins de fer renfermaient 500 millions avec 205.000 participants et avaient constitué 52.000 retraites. Les institutions de secours avaient réuni plus de 4 millions. On a fait remarquer qu'ainsi l'industrie des chemins de fer a pu, sans peser sur les contribuables, assurer à un personnel nombreux les avantages que le budget réserve à ses fonctionnaires (*Bulletin de la semaine*, 20 juillet 1904; Hubert-Valleroux, *Le Socialisme*, 1900, p. 37).

Les économats des compagnies de chemins de fer qui assurent aux employés d'énormes avantages (*Réforme sociale*, 1er juillet 1907, p. 33, 78) sont l'objet de violentes attaques parce qu'ils soustraient l'employé à l'action des syndicats socialistes et excitent la jalousie de certains débitants (Chambre des députés, 6 juin 1907).

décharger de son devoir social sur l'État qui finit par se substituer à lui pour en assurer l'accomplissement[1].

C'est donc à des conséquences désastreuses que nous voyons aboutir la doctrine de l'État-Providence, sans parler des charges inquiétantes qu'elle accumule sur le pays[2]. Elle nous conduit en pratique au socialisme d'État. Que ce système soit celui vers lequel s'est orienté de plus en plus le législateur allemand, il n'y a rien dans ce fait incontestable qui puisse nous rassurer. Si la prospérité de l'industrie allemande lui a permis jusqu'à présent de supporter les charges écrasantes qui lui sont imposées par les lois d'assurance ouvrière, si la puissance du pouvoir central, habitué à une complète soumission[3], a su faire accepter partout cette législation, nous nous refusons à croire que le caporalisme allemand soit le terme désirable de l'œuvre législative en France, à supposer même qu'on puisse lui garantir la même obéissance que de l'autre côté du Rhin.

A l'État-Providence s'ajoute l'État-patron. L'État-patron, nous l'avons dit, est une anomalie : l'État est fait pour favoriser l'activité des citoyens, pour lui permettre de s'exercer, et non pour la remplacer, il a donc pour mission de protéger le travail, et non de faire travailler. Le travail est la fonction des citoyens, et l'État ne peut se substituer à eux sous peine de diminuer l'énergie des for-

[1] « Les patrons sont d'un côté, les ouvriers de l'autre. L'État se place entre les deux comme un mur pour les empêcher de se voir » (Léon Say, *Le Socialisme d'État*, 1894, p. 27, à propos de la loi allemande sur les accidents du travail).

[2] Les lois dites lois sociales par leurs conséquences financières sont en réalité, comme le prouve l'exemple de l'Allemagne et actuellement même celui de l'Angleterre, un véritable saut dans l'inconnu (*Réforme sociale*, 16 février 1909; M. Cheysson, p. 269, 274).

[3] G. Blondel, *Les transformations de l'Allemagne contemporaine* (Lecoffre, 1907, *Tract de l'action populaire*, p. 26). M. Paul Leroy-Beaulieu cite le mot de Bismarck : « Nous naissons tous avec des tuniques » (*Bulletin de la Société de législation comparée*, février 1907, p. 132).

ces sociales, au lieu de contribuer à l'accroître[1]. C'est seulement dans un intérêt national qu'on peut admettre l'État comme chef d'entreprise, quand il s'agira, par exemple, de services publics tels que les postes et les télégraphes, de travaux d'une réelle utilité publique, de travaux relatifs à la défense nationale[2]. Et encore dans ces deux derniers cas sera-t-il préférable qu'il recoure à l'industrie privée en se réservant le contrôle et la surveillance.

Non-seulement l'État faisant travailler est dangereux, parce qu'il empiète sur l'activité privée et parce qu'il tend, en jouant le rôle de patron, à multiplier le nombre des fonctionnaires, mais l'État-patron est le patron le plus mal secondé. D'une part ses ouvriers ont des exigences qui se traduisent par des charges onéreuses pour le budget[3], tandis que d'autre part leur travail est toujours moins productif que celui des ouvriers de l'industrie privée.

Ce qui démontre du reste combien est fausse la situation de l'État dans le rôle de patron, c'est qu'il ne peut se résigner à accepter la situation qui est faite au chef d'entreprise dans les conditions sociales actuelles[4]. Ses ouvriers et employés peuvent-ils former des syndicats? On ne voit pas quand il s'agit des industries exercées par l'État,

[1] Discours prononcé par Mgr Freppel au 15e congrès des jurisconsultes catholiques (*Revue catholique des institutions*, novembre 1890, p. 414).

[2] Notons que la tendance de l'État actuel, tendance qui n'est pas particulière à la France mais dont elle a donné l'exemple, le pousse à une véritable « débauche de travaux publics » (Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 23).

[3] Mannheim, *De la condition des ouvriers dans les manufactures de l'État* (*Réforme sociale*, 1er mars 1904; — *Réforme sociale*, 1er juillet 1907, p. 46). Ce que nous disons de l'État peut s'appliquer aux municipalités. Sur l'inconvénient de l'exploitation des services publics par les municipalités, voir : le socialisme municipal en Angleterre (*Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1908).

[4] Voir sur cette question M. Hubert-Valleroux à la Société de législation comparée (*Bulletin*, 1904, p. 142).

comment la loi du 21 mars 1884 leur interdirait ce droit[1].

L'État cependant résiste à cette prétention, ou ne paraît disposé à l'admettre que pour certaines catégories de ses employés qui ne détiendraient aucune portion de la puissance publique, qui ne seraient pas, à proprement parler, des fonctionnaires[2]. Dans tous les cas, s'il concède à ces employés le droit de se syndiquer, tout au moins ne pourra-t-il leur reconnaître le droit de se mettre en grève quand il s'agit d'un service public. Distinctions difficiles à établir en droit, plus difficiles encore à faire accepter par les intéressés, et qui font bien ressortir ce qu'a d'anormal et d'exceptionnel la situation de l'État exerçant les fonctions de patron. Distinctions surtout qui ont pu prêter à une mordante critique à l'égard de certains hommes politiques au pouvoir qui après avoir négligé de protéger l'industrie privée contre la violence des grèves sous prétexte qu'elles constituaient l'exercice d'un droit, ou même après avoir jadis provoqué ces grèves[3], refusent

[1] *Revue catholique des institutions*, 1906, p. 185, 186. — Le congrès des employés de l'État tenu en 1908 déclare que « l'État-patron est soumis envers ses salariés aux mêmes obligations que les autres patrons », et réclame la liberté syndicale pour les salariés de l'État (Journaux du 28 décembre 1908). Pourquoi, a-t-on dit, les employés de l'Ouest rachetés par l'État, n'auraient-ils plus les droits qui leur étaient reconnus avant le rachat? (M. Sembat à la Chambre le 14 mai 1909).

[2] L'entente entre les fonctionnaires en vue de la suspension d'un service public est punie par l'article 126 du Code pénal. On fait observer que les ouvriers et employés de l'État, remplissant un service public, ont certains avantages dont ne jouissent pas les salariés de l'industrie privée (Des Cilleuls, *Gazette des Tribunaux*, 24 avril 1909). Cependant on ne voit pas quelle sera la ligne de démarcation? Quels seront au juste les employés de l'État considérés comme chargés d'un service public? Voir sur ce point les législations étrangères (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1904, p. 141 et s.).

[3] Une des brochures répandues par « la commission des grèves » de la Confédération générale du travail est intitulée : *La grève générale et la révolution*. Elle a pour auteur M. Aristide Briand (*Le Correspondant*, 25 septembre 1908, p. 1084).

ce droit de grève aux employés de l'État sur lesquels ils ont autorité[1].

L'État joue cependant le rôle de patron, et non pas seulement dans les entreprises qui ont pour objet des services publics : il est industriel et commerçant.

Il est industriel quand il dirige et exploite certaines industries dont il s'est réservé le monopole, et aussi certaines entreprises telles que Sèvres et les Gobelins, l'Imprimerie Nationale. Les manufactures de l'État pouvaient avoir leur raison d'être quand il s'agissait, comme au temps de Colbert, de créer des modèles destinés à donner l'impulsion à l'industrie nationale, ou tout au moins de fabriquer des produits que l'industrie privée aurait été impuissante à fournir. Ces manufactures, avec les frais budgétaires qu'elles entraînent[2], ne sont plus aujourd'hui entretenues par l'État que dans un intérêt artistique qu'on a pu contester.

L'État est aussi industriel quand il exploite des lignes de chemins de fer, exploitation, nous le faisons remarquer plus loin, qu'il ne peut justifier par aucune raison acceptable.

Il est commerçant quand il vend ses produits, quand il joue le rôle de banquier, rôle qu'il s'est attribué par la création des caisses d'épargne postales et dont nous avons montré tout le danger pour les finances publiques. Nous

[1] Malgré sa résistance l'État a vu se former parmi ses employés des syndicats souvent soutenus par les politiciens socialistes. Ce mouvement ne peut que s'étendre. La grève des employés des postes en mars 1909 vient d'en faire toucher du doigt la gravité. — Sur la grève des facteurs parisiens en 1899 voir le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1904, p. 142.

[2] Au budget de 1908 (Sénat, *Officiel* du 19 décembre) nous relevons les chiffres suivants : Manufacture de Sèvres : personnel, 493.200 francs; matériel, 141,400 francs; école de céramique, 48.000 francs; manufacture des Gobelins : personnel, 203.400 francs; matériel, 31.000 francs; restauration de tapisseries appartenant à l'État, 50.000 francs; manufacture de Beauvais : personnel, 103.730 francs; matériel, 11.620 francs.

avons protesté également contre l'organisation du pari mutuel qui met aux mains de l'État la moins estimable des spéculations en faisant de lui le tenancier d'une entreprise de jeu.

Ce qui donne un caractère particulièrement abusif à l'État industriel et commerçant, c'est que, sous le couvert du prétexte légal que toute condamnation encourue par l'État engage les finances publiques et doit être réglée administrativement, l'Etat se soustrait en général à la juridiction de droit commun. Il cherche à n'être reconnu justiciable que des tribunaux administratifs, ou même à échapper à toute juridiction[1].

Quand il s'agit de dommages causés dans la gestion d'un service public, ou quand il s'agit de l'exécution de travaux publics, c'est la juridiction administrative qui est compétente[2]. Si exception est faite pour les chemins de

[1] En dehors de l'administration de son domaine privé, le droit commun n'est appliqué à l'État ni pour la forme, ni pour le fond (Michoud, *Revue de droit public*, 1895, p. 403).

Pour les contrats qu'il passe, l'État est soumis à la compétence des tribunaux judiciaires, sauf en matière de marchés de travaux publics et de fournitures. La Cour de cassation a jugé que les ouvriers employés par l'État dans ses entreprises industrielles n'étaient pas justiciables des conseils de prud'hommes par ce motif que « l'État, à raison de l'intérêt général qui s'attache à ses entreprises, *quelle qu'en soit la nature*, ne saurait être considéré comme un commerçant ou un industriel » (Cassation, 18 mai 1908, *Gazette des Tribunaux* du 24 mai). La Cour de cassation s'appuyait surtout sur les discussions qui avaient eu lieu au sein du Parlement à propos de la législation des prud'hommes.

[2] Excepté s'il s'agit d'un fait délictueux ou d'une faute personnelle imputable aux ouvriers employés à l'exécution d'un travail public (*Gazette du Palais*, 25 novembre 1897, note).

La jurisprudence décide que pour apprécier un dommage résultant de la construction d'un travail public, l'autorité administrative est seule compétente. Si le dommage résulte de l'exploitation d'un travail public les tribunaux judiciaires sont compétents (*Gazette des Tribunaux*, 1er mars 1905, note). — On voit à quelles subtiles distinctions il faut aboutir pour distinguer si l'État agit comme puissance publique ou comme simple

fer de l'État[1], la juridiction administrative est encore compétente pour les postes[2], les téléphones[3], les livrets de caisse d'épargne postale[4]; quelquefois même l'État se déclare irresponsable quand il s'agit, par exemple, des retards dans la transmission des dépêches télégraphiques[5]. Un préjudice sérieux, considérable parfois, peut résulter de ces retards; l'industrie privée devrait en supporter les conséquences : l'État est à l'abri de toute réclamation. Il a les bénéfices de l'entreprise, il n'en supporte pas les risques. Il a même fallu une loi spéciale, la loi du 21 mars 1905[6] pour établir la compétence des tribunaux ordinaires

exploitant. Encore dans ce dernier cas cherche-t-il à échapper à la compétence des tribunaux judiciaires (Affaire Blanco, D. 73, III, p. 20).

[1] Loi du 15 juillet 1845 (art. 22). — Avant la loi du 12 juillet 1905 le contentieux des colis postaux appartenait à la juridiction administrative.

[2] La loi du 4 juin 1859 sur le transport par la poste des valeurs déclarées admet la compétence des tribunaux civils, mais limite à une certaine somme la responsabilité de l'Administration. Mais le tribunal des conflits a décidé que la loi de 1859 n'était pas applicable quand il s'agit de demandes en indemnité formées contre l'État en raison des erreurs commises dans la remise des mandats (*Gazette des Tribunaux*, 18 février 1907-27 juillet 1908).

[3] En 1906 on a repoussé dans la discussion du budget un amendement de M. Spronck demandant la compétence des tribunaux ordinaires pour les contestations entre les abonnés du téléphone et l'Administration. — Dans l'affaire Sylviac, le Conseil d'État a reconnu la compétence judiciaire (*Gazette des Tribunaux*, 27 janvier 1907-30 janvier 1909).

[4] Vis-à-vis des caisses d'épargne ordinaires la jurisprudence admet la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, mais la caisse d'épargne postale étant, d'après la loi du 9 avril 1881, un service public, c'est l'autorité administrative qui peut seule connaître des actions dirigées contre l'État en raison du fait de ses agents (*Gazette du Palais*, 29 juin 1895; *Gazette des Tribunaux*, 27 juillet 1908).

[5] Voir le fait cité à la Chambre des députés par M. Plichon le 6 décembre 1906 (*Officiel*, p. 2947). L'État ne peut être jugé par les tribunaux judiciaires pour le fonctionnement d'un service public. — Leroy-Beaulieu, p. 218.

[6] *Annuaire de législation française*, 1906, p. 161. — Malgré la loi du 27 décembre 1890 sur le contrat de louage de service, la jurisprudence consacrait auparavant la compétence administrative du ministre en cette matière.

relativement aux difficultés entre l'administration des chemins de fer de l'État et ses employés à l'occasion du contrat de travail. Sur tous les points, les textes législatifs semblent rédigés, les formalités administratives accumulées, pour rendre impossible ou difficile toute réclamation. En un mot, on a pu dire avec raison, que, quand il s'agit de l'État, personne, en droit, ou en fait, n'est jamais responsable[1].

A quels résultats aboutit, en définitive, l'État-patron? Ces résultats sont fort souvent médiocres et mauvais parce que l'État fait mal ce qu'il fait en dehors du rôle qui lui appartient. Ils se révèlent en tous cas, au point de vue général, par des conséquences déplorables.

Que l'État soit un fort mauvais exploitant, c'est ce qu'ont démontré d'une façon surabondante les économistes qui ont envisagé son rôle à ce point de vue. L'État n'invente rien, les industries qu'il dirige ont souvent été créées par les particuliers; il s'en empare, et s'approprie, quelquefois non sans arbitraire[2], les inventions sur lesquelles il juge utile de mettre la main. Lent et uniforme dans son action, il n'est pas stimulé par la concurrence, d'abord parce qu'il s'attribue souvent un monopole, et surtout parce que ses insuccès retombant sur les contribuables, il se soucie peu de les éviter. A la tête de ses services sont quelquefois des politiciens sans compétence. Ses agents sont des fonctionnaires qui ne sont pas stimulés par l'intérêt qui pousse l'industrie privée à produire bien et à bon marché. Dans leurs fonctions ils adoptent souvent la morgue des fonctionnaires proprement dits par leur atti-

[1] « Dans tous les services de l'État, le particulier, quand il veut plaider ou se plaindre, risque de se heurter à l'éternel et universel « *Quia nominor leo* » (Leroy-Beaulieu, p. 219).

[2] Voir, à titre d'exemple, le cas d'un inventeur obtenant contre l'État une condamnation à 150.000 francs de dommages-intérêts pour contrefaçon d'un brevet pris par lui (Affaire Sourbi, *Gazette des Tribunaux*, 27 août 1908).

tude vis-à-vis du public dont ils ne sont en réalité que les serviteurs[1]. Tout cela a été exposé d'une façon irréfutable, et on a pu montrer l'infériorité de l'État vis-à-vis des sociétés anonymes par exemple[2].

Ce qui est non moins certain c'est que toute exploitation de l'État est plus coûteuse qu'une exploitation privée similaire[3]; il suffit pour s'en convaincre de jeter un coup d'œil sur ce qui se passe dans les arsenaux[4], sur le prix de revient de l'exploitation des chemins de fer qui appartiennent à l'État. En dehors des monopoles qui constituent de véritables impôts[5], l'Administration des forêts est la seule, et pour des raisons toutes spéciales, qui donne un résultat appréciable. Les produits de l'industrie de l'État sont souvent mauvais : le tabac et les allumettes en fournissent la preuve pour ainsi dire classique. Sa gestion soulève des réclamations qui font regretter l'industrie privée : les postes[6], les télégraphes, les téléphones[7], par l'in-

[1] Le Play, *La Réforme sociale*, t. III, p. 369.

[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, ch. III.

[3] Taine, *Les origines de la France contemporaine*, t. VII, p. 175.

[4] Voir les chiffres cités à la Chambre par M. Plichon le 6 décembre 1906 (*Officiel*, p. 2945) : « Tel objet qui coûte 4 francs dans le commerce coûte 27 francs quand il est fabriqué dans les arsenaux ».

[5] Pour le revenu des postes inférieur de beaucoup à ce qu'il apparaît d'après les recettes brutes, voir : Leroy-Beaulieu, l'*État moderne*, p. 163.

[6] Prost, *La crise postale française*, Amat., 1906.

[7] Le fait de la constitution de l'association des abonnés au téléphone est une preuve du nombre de réclamations soulevées par cette exploitation. Nous en citerons des exemples caractéristiques : Pétition adressée par un grand nombre de commerçants de Nantes au ministre du Commerce : « Les plus anciens de nous se rappellent avec regret les années du début où le téléphone était une industrie privée. Nous étions alors servis avec une ponctualité remarquable. La compagnie était du reste responsable envers nous » (*Bulletin de l'association des abonnés au téléphone*, août 1906). — Réclamation au ministre du Commerce par le comité de l'Union des syndicats patronaux des industries textiles : « Considérant que le fonctionnement de jour en jour plus défectueux des services postaux, télégraphiques, téléphoniques, se traduit pour les commerçants et

suffisance de leurs services, justifient ces plaintes quotidiennes.

A un point de vue plus général, l'accroissement des industries d'État a des conséquences désastreuses. Les ouvriers de l'État devenus, en fait, des fonctionnaires, ses agents investis de la gestion, de la surveillance, de la direction, accroissent de jour en jour, avec l'extension inévitable des services dont ils sont chargés, l'armée des fonctionnaires qui épuise le pays. Ces agents en même temps perdent leur indépendance sous l'influence des idées absolutistes qui dominent dans les préoccupations gouvernementales; obligés de se prêter à toutes les besognes politiques, souvent même les plus répugnantes, contraints jusque dans l'éducation de leurs enfants à satisfaire tous les désirs du pouvoir anonyme et irresponsable dont dépend leur existence journalière [1], ils tombent dans une véritable servitude [2]. On aboutit ainsi à fortifier sans cesse cette puissance qui pèse sur les citoyens, affaiblit toute indépendance, décourage toute initiative.

Les mœurs poussent de plus en plus à voir dans l'État le moteur suprême, le centre auquel tout doit se rattacher, le pouvoir entre les mains duquel il faut remettre tout ce

industriels par des pertes matérielles d'autant plus graves qu'à notre époque les affaires vont aux plus diligents..., il y aurait lieu d'envisager, au point de vue des intérêts supérieurs de l'industrie nationale, le retour de l'exploitation téléphonique à l'industrie privée, système qui a donné de si bons résultats en Angleterre et aux États-Unis » (*L'Éclair* du 18 novembre 1906).

Pétition des abonnés au téléphone à la Chambre des députés : « Considérant que si l'Administration ne peut appliquer le seul programme pratique, elle doit faire appel, dans une large mesure, au concours de l'industrie privée » (*Bulletin de l'association des abonnés au téléphone*, juin 1908).

[1] Japy, *Les idées jaunes*; faits cités, p. 52. — Voir le chapitre sur l'enseignement.

[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 81 : « En France, depuis une douzaine d'années, le joug que l'État fait peser sur les employés est on ne peut plus lourd ».

qui concerne l'existence nationale et la vie sociale. De cette puissance l'État fait un instrument dont il se sert pour établir partout son action. De plus, chacun prend l'habitude de tirer son profit personnel des services établis dans l'intérêt public : la gratuité est le but auquel visent sans cesse tous ceux qui y ont recours[1].

L'État la proclame pour l'enseignement primaire qui est obligatoire, sans s'inquiéter des ressources du père de famille; il l'accorde avec libéralité pour l'enseignement secondaire. Dans les services qui dépendent de lui il l'accorde aux fonctionnaires qui souvent en abusent; il l'éxige, dans un grand nombre de cas, des compagnies de chemin de fer, des compagnies de navigation, obligées de se soumettre à son contrôle et à ses exigences. Tout service de l'État est un service dont chaque citoyen s'efforce de profiter dans la plus grande mesure possible, tout en évitant d'en supporter personnellement les frais. L'État-patron est donc à la fois une anomalie, et, pour la nation, une cause de faiblesse et de démoralisation[2].

Mais l'État va encore plus loin, il exploite des monopoles et cherche à les étendre de plus en plus. Tout monopole de l'État, nous l'avons dit, est à la fois une atteinte à la propriété privée et à la liberté du travail. Il ne peut se justifier que par des considérations de sécurité ou d'utilité publique[3]. Il peut aussi se justifier par des nécessités fiscales[4]; mais, dans cet ordre d'idées, il est bien évident

[1] Leroy-Beaulieu, p. 162.

[2] On a pu avec raison faire les mêmes remarques sur les résultats de l'étatisme municipal (Voir les réserves de M. Levasseur sur l'extension de l'étatisme municipal. Académie des sciences morales, compte-rendu, mai 1907, p. 603). — *Les villes et l'État contre l'industrie privée* par lord Avebury (Rousseau, 1908).

[3] Nous ne parlons pas des considérations gouvernementales d'un ordre moins élevé, par exemple de celles qui voient dans le monopole des postes, télégraphes et téléphones un moyen de surveillance policière.

[4] Tout monopole constitue en réalité un impôt indirect.

qu'une bonne administration budgétaire devrait tendre à le restreindre autant que possible ou tout au moins à ne l'accroître que dans la mesure strictement indispensable. Tout monopole de l'État est un mal qu'il faudrait chercher à circonscrire.

Ces principes sont bien loin de prévaloir à l'heure actuelle. Sous la pression des exigences budgétaires, avec la préoccupation constante de chercher les ressources qui doivent satisfaire aux fantaisies législatives et aux réclames électorales, l'État, content du reste d'accroître le nombre des fonctionnaires placés sous son entière dépendance, tend à augmenter sans cesse le domaine de son monopole. Ce domaine comprend déjà les postes, les télégraphes, les téléphones, la poudre, la dynamite, le papier timbré, les cartes à jouer, les allumettes, le tabac; ces quatre derniers fondés sur un intérêt purement fiscal; qu'une nouvelle invention surgisse dans le domaine scientifique, rien ne peut donner l'assurance qu'il ne s'en attribuera pas l'exploitation exclusive. On lui propose le monopole de l'alcool, des assurances, des mines; il s'achemine vers le monopole des chemins de fer.

Tel est en effet le but poursuivi par les projets de rachat de certaines compagnies de chemins de fer. On ne dissimule pas la pensée de voir le rachat s'étendre jusqu'à l'expropriation totale de toutes les compagnies [1]. De cette opération, ceux-là même qui sont les moins suspects de sympathie pour l'omnipotence de l'État nous semblent prendre trop facilement leur parti.

Quelles bonnes raisons peut-on invoquer en faveur du rachat des chemins de fer et de leur exploitation par l'État? Peut-on invoquer les considérations d'ordre financier? Les produits de l'exploitation compenseront-ils les dépenses qui vont grever le budget de ce chef [2] ? Il est permis d'en

[1] Voir le chapitre de la propriété.

[2] Dépenses qui seront d'autant plus élevées que l'État sera en butte à

douter quand on considère les résultats donnés jusqu'ici par l'exploitation des lignes appartenant à l'État[1]. Les résultats financiers constatés en Belgique et en Italie[2], pays dans lesquels le réseau appartient à l'État, ne sont pas davantage encourageants. C'est à l'impôt qu'il faudra recourir pour augmenter les déficits si on ne veut pas élever les tarifs.

Peut-on soutenir que l'exploitation par l'État sera meilleure au point de vue de l'intérêt public, du commerce, et des facilités de circulation? Ici encore, en présence des constatations faites en ce qui concerne le réseau de l'État, nous doutons fort qu'un progrès sérieux soit réalisé en ce qui concerne la diminution des accidents ou la suppression des retards des trains. Bien au contraire, tandis que les compagnies sont stimulées par l'intérêt de leurs actionnaires, par le contrôle et la surveillance de l'État, celui-ci opposera la force d'inertie aux réclamations, et, à l'encontre de son omnipotence, les protestations auront peine à prévaloir ou devront prendre la forme de procès. Des abus sont même à prévoir quand l'État pourra faire bénéficier de faveurs de toutes sortes, ne fût-ce que par la facilité de les faire circuler gratuitement, tous ceux envers lesquels il voudra se montrer bienveillant[3], quand il accumulera les entraves

toutes les sollicitations intéressées en vue d'un accroissement de dépenses (M. Plichon à la Chambre des députés le 6 décembre 1906, *Officiel*, p. 2945).

[1] Voir la discussion à la Chambre en 1906 et au Sénat en 1908. Voir le *Correspondant* du 10 mai 1908, p. 1126 (M. Auguste Boucher). En février 1908 le ministre dépose un projet réclamant un crédit supplémentaire de 1.798.440 francs pour les chemins de fer de l'État pour l'exercice 1907, dont 668.000 francs pour indemnités dues pour avaries et retards.

[2] Sur les résultats en Italie, voir la *Réforme sociale*, 1er novembre 1907, p. 615, 1er décembre 1908, p. 699. Pour la Belgique, voir la *Réforme sociale*, juillet 1906, p. 189 et l'article de l'*Éclair* du 18 mars 1908.

[3] Les compagnies ont déjà peine à se défendre contre les demandes toujours croissantes de parcours gratuits.

vis-à-vis de ceux qu'il voudra molester[1]. Les employés des chemins de fer perdront toute indépendance et deviendront des fonctionnaires, nommés par l'État, révocables par lui, soumis à tous les caprices de ceux qui détiennent le pouvoir[2].

A la vérité tel est le résultat poursuivi; tels sont les motifs du rachat : l'État veut avoir des places à donner. L'État veut aussi étendre son influence en multipliant le nombre des agents. Ces agents seront, comme tant de fonctionnaires à l'heure actuelle, des agents électoraux, ayant avant tout la mission de voter et de faire voter suivant les injonctions gouvernementales. S'imagine-t-on ce que deviendra, entre les mains de ceux qui détiennent le pouvoir politique, cette nouvelle armée de fonctionnaires, depuis les plus élevés jusqu'aux plus humbles[3]? Des fonctions importantes seront disponibles pour les politiciens qui auront cessé de plaire au suffrage universel, dont on voudra récompenser les services, dont on tiendra à s'assurer le concours, à tous ceux aussi dont on subira les exigences[4]. Dans une commune, à l'instituteur, au cantonnier, à tous les petits fonctionnaires transformés par force en agents électoraux, ou même quelquefois en policiers, viendront

[1] Les journaux du 27 juin 1906 rapportent plusieurs exemples d'interdiction par le ministre des Travaux publics de trains spéciaux de pélerinage jouissant des réductions de prix accordées en général pour les excursions ou congrès. Les journaux du 2 décembre 1908 mentionnent l'interdiction par le ministre aux compagnies d'accorder le demi-tarif aux membres du Congrès de l'action libérale populaire.

[2] Sur l'action que l'État prétend déjà exercer au point de vue politique sur les employés de chemin de fer, voir la *Liberté* du 20 juin 1906 (affaire d'Argentré).

[3] Il faut en effet ajouter au chiffre des fonctionnaires actuels de l'État le nombre des employés des chemins de fer qui dépasse en France 250.000.

[4] Un des premiers actes du ministre des Travaux public a été d'appeler au conseil d'administration de l'Ouest-État le représentant d'un syndicat affilié à la Confédération générale du travail (Décret du 2 mars 1909).

s'adjoindre les employés du chemin de fer soumis au bon plaisir de l'Administration et du député local. Voilà la vérité qu'il ne faut pas hésiter à proclamer. Il est manifeste que, s'il appartient à l'État d'exercer sur l'exploitation des chemins de fer un contrôle et une surveillance que commandent l'intérêt public, cette exploitation elle-même ne lui appartient à aucun titre ; il n'est point fait pour cela ; cette fonction n'est pas la sienne[1].

Quant aux résultats des monopoles, nous pourrions répéter, et à bien plus forte raison, ce que nous avons dit à propos des industries en général exercées par l'État. Ces résultats sont coûteux[2], ils sont médiocres, quand ils ne sont pas mauvais[3] ; ils sont, dans tous les cas, inférieurs à ceux que donnerait l'industrie privée[4]. De telles conséquences sont d'autant plus désastreuses qu'ici l'État n'est pas seulement indifférent à toute concurrence, puisqu'il peut recourir à l'impôt pour compenser l'accroissement de ses frais, mais cette concurrence il l'écarte par les dispositions législatives qui lui ont remis le monopole, il la réprime d'une façon impitoyable au nom de la loi elle-même et en se servant des armes que les dispositions pénales mettent entre ses mains[5].

Ce qui est plus grave c'est la tendance de l'État à éten-

[1] M. Plichon, *Réforme sociale* du 1er mai 1905. — G. Bordeaux, *Notes sur les chemins de fer*, 1904, Larose (voir en particulier p. 108 et 115).

[2] « L'État exploite ses monopoles de moins en moins à bon marché » (M. Poincaré, ministre des Finances, à la Chambre le 12 juillet 1906, p. 2313).

[3] Un exemple typique est celui de l'énorme extension de la fabrication clandestine des allumettes malgré la rigueur de la répression.

[4] Pascaud, *Les monopoles de l'État et leurs funestes conséquences*, Pichon, 1903. — Voir en outre ce que nous avons dit plus haut sur l'État industriel.

[5] « Le pire des trusts serait l'État, puisqu'il a le budget pour réparer ses folies ou alimenter ses fautes, et la puissance publique pour le délivrer de toute concurrence ». M. d'Eichtal à l'Académie des sciences morales (*compte-rendu*, septembre 1906, p. 332).

dre son monopole sous les influences diverses que nous avons signalées. Après les chemins de fer, pourquoi pas les mines? on l'a maintes fois réclamé. Pourquoi pas ensuite toutes les grandes industries? Dans cette voie le socialisme cherche de plus en plus à entraîner le législateur. Ce qu'on tend à faire prévaloir, c'est la fameuse théorie de la « nationalisation » des moyens de production; c'est le collectivisme, qui, sous prétexte de remettre ces moyens de production à ceux qu'il appelle les travailleurs, entend supprimer la propriété individuelle pour substituer aux propriétaires particuliers, un seul propriétaire, l'État[1]. C'est le socialisme qui, après avoir préconisé la disparition de tous les patrons, veut arriver, en multipliant les fonctions économiques de l'État, à créer un patron unique et irresponsable; c'est l'action omnipotente de l'État appelé, on ne sait par quels moyens pratiques[2], à pourvoir aux besoins de tous, au lieu de veiller seulement au libre exercice des facultés de chacun et cela dans l'intérêt de tous.

Cette tendance est bien celle de l'État actuel. Par elle le pays s'achemine vers le socialisme d'État, le plus dangereux de tous. L'État ne se contente pas de protéger le travail, d'assurer sa sécurité, d'être l'auxiliaire des efforts légitimes des travailleurs pour améliorer leur sort. Ces attributions, qui sont les siennes, nous avons vu qu'il les remplit d'une façon imparfaite. L'État cependant ne s'en contente pas; il sort de sa fonction quand, sous prétexte d'organiser le travail, il l'accable sous le poids d'une exces-

[1] Car c'est là le fond et l'aboutissement de la doctrine socialiste : Le collectivisme aboutit au socialisme d'État (*Revue catholique des institutions*, juillet 1906, p. 850).

[2] Les socialistes ne peuvent arriver à définir quelle sera l'organisation pratique de la société nouvelle qu'ils représentent comme devant assurer le bonheur de l'humanité. C'est une question qui ne reçoit jamais de réponse quand elle leur est posée (Winterer, *Le socialisme contemporain*, Lecoffre, 1901, p. 397). « Le socialisme sait ce qu'il veut détruire, il ne sait pas ce qu'il veut édifier » (Hubert Valleroux, *Le socialisme*, 1900, p. 12).

sive réglementation, quand il veut jouer le rôle de Providence, quand il usurpe le rôle de patron. Il est alors malfaisant. Quand il s'attribue des monopoles il est dangereux, plus dangereux encore quand il est entraîné à l'extension indéfinie de ces monopoles. L'État, voulant que tout soit fait par lui, cesse d'être un auxiliaire et un protecteur et peut être redouté dans l'avenir comme un usurpateur dont les entreprises deviendront un danger pour l'activité nationale.

IV

L'État et l'enseignement.

Quel est le véritable rôle de l'État en matière d'enseignement, et comment, à l'heure actuelle, est-il poussé à sortir de sa fonction au point d'exercer une véritable tyrannie? Tels sont les deux points de vue auxquels nous nous proposons de nous placer.

Il serait excessif et injuste de prétendre, qu'en principe, l'État doit se désintéresser de l'enseignement public. Non seulement, en effet, nous avons reconnu à l'État le devoir de mettre les citoyens en mesure de développer leurs facultés, mais ici nous nous trouvons en présence d'une question qui intéresse au plus haut degré la propriété et même la sécurité du pays : le pays sera ce que le feront les générations de citoyens qui arrivent les unes après les autres à la vie publique. La question de l'enseignement est donc pour le pays une question capitale puisque, de l'enseignement dépend forcément l'éducation et par suite la moralité de la nation. La difficulté c'est de déterminer dans quelle mesure sera légitime l'intervention de l'État, et comment elle pourra s'exercer en pratique.

L'État, nous l'avons dit, doit tout d'abord respecter certaines libertés essentielles et certains organismes sociaux qu'il n'a pas créés et auxquels il ne saurait porter atteinte. Or il se trouve, dans la question de l'enseignement, en présence du droit supérieur du père de famille. L'enfant mineur appartient au père avant d'être soumis à la puissance de l'État, et ce droit du père ne peut être restreint[1], l'exercice ne peut en être contrôlé, que dans l'intérêt social sainement entendu[2]. Le père a le droit de diriger lui-même

[1] Par exemple dans le cas du service militaire, l'enfant pouvant à vingt ans contracter un engagement sans le consentement paternel.

[2] Nous renvoyons aux principes posés à propos de la famille. Voir : Lavollée, *L'État, le père et l'enfant*, 1905.

ou par ses délégués l'instruction de son enfant, et ce droit est incontestable, d'autant plus, comme nous venons de le faire remarquer, que l'éducation est intimement liée à l'instruction elle-même. Le principe de la liberté de l'enseignement est donc la garantie du droit primordial du père de famille.

D'autre part, l'État n'a pour mission que de réaliser ce que les citoyens ne peuvent faire eux-mêmes. Or les particuliers ont-ils le droit d'enseigner? C'est un droit qu'on ne saurait leur méconnaître, si d'un côté ils ont la délégation du père de famille, si d'un autre côté ils justifient de la capacité nécessaire. Soutenir la thèse contraire, et elle est fréquemment affirmée de nos jours, c'est attribuer à l'État un rôle excessif qui n'est pas le sien. En fait et en pratique, les particuliers peuvent-ils enseigner? Pour le contester, il faudrait établir que l'initiative privée est en réalité incapable de donner l'enseignement, et la thèse contraire est victorieusement établie par les faits. Sans vouloir lui opposer les exemples de l'étranger, il suffit de relever la véritable raison qui inspire les adversaires de l'enseignement libre; elle n'est autre que le désir de détruire la concurrence dangereuse faite par les établissements de l'enseignement libre aux établissements de l'État. C'est l'enseignement libre qui a été dans notre histoire le plus actif propagateur de l'instruction publique[1], et le système de la liberté de l'enseignement est celui qui favorise davantage, ne fût-ce que par une fructueuse émulation, l'enseignement public.

En résumé, il est donc indispensable, dans l'intérêt social, de développer l'instruction publique; ce souci est celui de tous, et, s'il s'est plus bruyamment manifesté à

[1] Ce concours de toutes les bonnes volontés serait d'autant plus nécessaire qu'on a montré le nombre considérable d'illettrés. M. Doumergue adresse à ce sujet une circulaire aux inspecteurs d'académie et signale 11.000 illettrés dans le contingent militaire de 1906-1907 (*Revue hebdomadaire*, 21 novembre 1908, p. 409).

notre époque, il n'a pas été, dans le passé, étranger à ceux que guidait aussi cet intérêt social. Le but est assez louable et le champ d'action assez vaste pour qu'il soit fait appel au concours de toutes les bonnes volontés. Mais ce qui est essentiel c'est que les droits du père de famille soient respectés, c'est de maintenir hors de toute atteinte le principe de la liberté d'enseignement, principe nécessaire à un peuple libre. L'État doit avant tout respecter ces droits et cette liberté. Qu'il concoure ensuite à l'œuvre de l'enseignement public, qu'il comble les lacunes ou supplée à l'insuffisance de l'initiative privée, qu'il donne même l'impulsion dans une sage mesure, il exercera sa véritable fonction. Nous comprenons donc l'État encourageant l'enseignement, l'imposant (nous allons dire de quelle façon nous comprenons ce droit), le donnant lui-même, et dans tous les cas le surveillant et le contrôlant. Tel est à notre avis le véritable rôle, rôle plutôt subsidiaire, de l'État. Nous devons indiquer comment nous admettons qu'il l'exerce.

L'État, représentant de la société, doit encourager l'instruction. C'est méconnaître l'histoire que d'affirmer qu'il a manqué à ce devoir avant l'époque révolutionnaire et les régimes qui l'ont suivie[1]. Ce qui est vrai c'est que ce devoir a été proclamé de nos jours avec une insistance et une ostentation particulières. On a même préconisé la nécessité du développement de l'instruction jusqu'à tomber dans une véritable idolâtrie[2]. Pour certains doctrinaires, l'instruction universelle est le moyen infaillible d'assurer ce bonheur que l'État serait dans l'obligation de dispenser à tous les citoyens. Sans tomber dans ces exagérations il est juste de reconnaître que l'instruction est une nécessité sociale qui s'impose de plus en plus dans la

[1] Albert Duruy, *L'instruction publique et la Révolution*, 1882.

[2] Le mot est de M. Leroy-Beaulieu (*L'État moderne*, p. 263) qui fait ressortir l'exagération de la multiplication des examens et des diplômes et des inconvénients qui en résultent au point de vue social. — Sur ce dernier point voir Taine, t. XI, p. 361.

vie des peuples modernes. L'État doit donc l'encourager, non pas en se mettant au service d'une secte ou d'un parti, mais en faisant appel à toutes les bonnes volontés, en leur venant en aide dès l'instant qu'elles concourent à la réalisation du but commun. L'État doit tendre à développer l'enseignement en facilitant l'œuvre de l'initiative privée. On peut aller plus ou moins loin dans cette conception pratique de ce devoir de l'État. C'est ainsi qu'on a pu soutenir que l'État devait subventionner les écoles privées en proportion du nombre de leurs élèves. Ce serait assurément comprendre d'une façon très large et très libérale le rôle de l'État dans cet ordre d'idées[1].

L'État peut-il imposer l'obligation de l'instruction? Tout dépend, selon nous, de ce qu'on entend par « obligation ». Il y a plusieurs manières de comprendre ce terme, et l'essentiel est de le définir. Si on entend par obligation le droit qui serait attribué à l'État de veiller à ce qu'aucun enfant ne puisse être, par suite de la négligence de ses parents ou de leur abandon, laissé dans une ignorance complète, nuisible même à sa moralité, nous acceptons, en principe, ce pouvoir remis entre les mains de l'État. Nous avons admis en effet que l'État avait le devoir de protéger les faibles qui ne peuvent se protéger eux-mêmes, nous avons admis qu'il avait le droit de défendre les enfants contre les abus de la puissance paternelle, nous avons admis qu'il devait veiller à la sécurité du pays et au maintien de l'ordre social. A ce triple point de vue, nous reconnaissons que l'État doit être armé contre la négligence coupable du père de famille qui laisserait ses enfants croupir dans une ignorance funeste à lui-même et à la société. Mais nous cessons de reconnaître à l'État le droit d'imposer l'obligation, s'il s'agit, comme on l'a dit justement, d'imposer, non l'instruction, mais l'école.

[1] C'est ce qui se passe en Belgique, dans les Pays-Bas, en Angleterre (Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, 1898, p. 288, 289 et sources citées).

Le père de famille peut être obligé d'instruire son enfant, il ne peut être obligé de l'envoyer à une école qui ne soit pas celle de son choix, entièrement libre et indépendant. L'obligation devient une tyrannie quand elle impose l'école de l'État, soit parce qu'il n'en existe légalement pas d'autre, comme dans le cas du monopole, soit parce qu'on empêche en fait la création ou le fonctionnement d'une école libre, soit parce qu'on se livre à une pression sur le père de famille pour le détourner du choix de l'école qui lui convient. Il en résulte que, dès que l'instruction est assurée, l'obligation doit respecter la liberté du père de famille. Le législateur doit en même temps lui garantir le moyen d'instruire son enfant suivant ses convictions, l'État dût-il, dans ce but, subventionner les écoles privées ou au moins leur assurer une entière liberté. C'est pourquoi nous considérons comme injustifiables les dispositions de la loi de 1882 qui permettent de frapper de pénalités le père qui refuse d'envoyer son enfant à l'école publique, alors même qu'aucune école libre n'existerait à sa portée, permettant de donner l'enseignement qu'il exige, et qu'il est dans l'impossibilité d'instruire lui-même son enfant [1]. Injustifiable aussi est la disposition, du reste inappliquée[2], qui impose un contrôle au père de famille, alors même que, d'une façon notoire, il assure dans son propre domicile, l'instruction de son enfant.

Dans quelle mesure, tout en respectant les droits du père de famille, tels que nous venons de les indiquer, l'État peut-il imposer l'instruction? Doit-il assurer à tous ce qu'on a

[1] On réclame même l'abrogation de la disposition qui permet au père, sous un certain contrôle, d'instruire son enfant chez lui. Le 27e congrès de la Ligue de l'enseignement émet le vœu que « tous les enfants en âge de scolarité passent par l'école primaire élémentaire publique » (*Bulletin de la Société d'éducation* 15 mars 1908, p. 2091).

[2] Les dispositions qui assurent la fréquentation scolaire sont en effet à l'heure actuelle presque à l'état de lettre morte, ce qui prouve combien elles sont peu applicables (Des projets ont été déposés en 1907 pour assurer la fréquentation scolaire par M. Briand et par M. Pozzi).

appelé l'enseignement intégral, c'est-à-dire exiger que chaque enfant reçoive la somme entière des connaissances qui font l'objet de l'enseignement public?

Ce paradoxe est soutenu; il rencontre même des apologistes chez les membres du Gouvernement : « N'est-ce pas une chose pitoyable, a dit M. Briand, alors ministre de l'Instruction publique[1], qu'après trente-six ans de République... on en soit encore à constater qu'il y a des catégories d'enseignement selon les catégories d'individus[2] ». Nous ne nous arrêterons pas à démontrer l'inanité d'une prétention qui veut assurer la même instruction à tous les citoyens quelle que soit leur fonction dans la société[3]. Il suffirait, pour prouver ce qu'a de chimérique le système de l'instruction intégrale, de demander à ses partisans comment ils établiront le programme de cet enseignement nécessaire à tous les citoyens? Où sera la limite? Ne pourra-t-on pas soutenir qu'il est injuste de ne pas faire bénéficier tous les enfants de l'enseignement secondaire? Pourquoi pas aussi de l'enseignement supérieur? On voit où tend cette doctrine : tous les citoyens destinés obligatoirement au même niveau d'instruction, aptes également à toutes les

1 Congrès de la Ligue de l'enseignement à Angers (*Le Correspondant*, 10 septembre 1906, p. 1037. — *Les Débats*, 6 août 1906).

2 Le Convent de 1905 émet le vœu « qu'il soit organisé un enseignement intégral et gratuit pour tous les enfants » (*compte-rendu du Convent*, p. 214).

Le congrès de la Ligue de l'enseignement tenu à Angers en 1906 vote « l'instruction intégrale dans l'école unifiée » (*Le Correspondant* 10 septembre 1906, p. 1037).

Voir aussi le projet de MM. Charonnat, Legludic, A. de la Forge pour répartir gratuitement dans les lycées les enfants de toutes les écoles primaires triés par des concours annuels (Leroy-Beaulieu, p. 276).

3 « Si un homme, dit Taine, en levant le doigt, pouvait mettre tous les Français et toutes les Françaises en état de lire couramment Virgile et de bien démontrer le binôme de Newton, cet homme serait dangereux et on devrait lui lier les mains; car si par mégarde il levait le doigt, le travail manuel répugnerait à tous ceux qui le font aujourd'hui, et, au bout d'un an ou deux, deviendrait presque impossible en France ».

fonctions dont l'État choisirait indistinctement parmi eux les titulaires, et avec quelles garanties d'impartialité ? C'est l'arbitraire confinant à l'absurdité. Si l'on admet que l'État peut veiller à ce que tout enfant reçoive une instruction suffisante, cette instruction doit évidemment s'entendre de l'instruction réputée indispensable à tout citoyen, c'est-à-dire de l'instruction primaire actuelle ; aller plus loin, c'est s'exposer à entrer dans le domaine d'une législation fantaisiste et inapplicable.

L'État doit-il enseigner lui-même, et sur quoi se fonde son droit à donner l'instruction? L'État, nous le verrons plus loin, n'a cessé d'accroître l'importance de sa fonction dans cet ordre d'idées ; il tend même au monopole. Déjà il écrase autant qu'il le peut, l'enseignement privé en attendant qu'il le supprime. Son droit est-il donc incontestable et essentiel ?

Non seulement on l'a soutenu, mais on a été jusqu'à dire que l'État, investi par essence du droit d'enseigner, était seul en principe à posséder ce droit qui ne pouvait être exercé qu'en vertu d'une délégation de sa part : La liberté d'enseignement, disait M. Combes, alors ministre de l'Intérieur, à la tribune de la Chambre des députés, n'est pas, comme le disent nos adversaires, une liberté naturelle puisqu'il faut pour en user remplir certaines conditions spéciales. « Je la tiens, quant à moi, pour une pure délégation, une pure concession de la puissance publique »[1] C'est comme on le voit, la doctrine jacobine[2], doctrine qui méconnaît systématiquement la vérité.

[1] Séance du 26 juin 1903 (*Officiel*, p. 2157).

[2] D'après Rousseau l'éducation appartient à l'État (Nourrisson, *J.-J. Rousseau et le Rousseanisme*, p. 166).

Robespierre déclare que « la Patrie seule a le droit d'élever ses enfants » (*Réimpression du Moniteur*, t. XX, p. 409).

Que faut-il en réalité entendre ici par l'État?

« L'État, a-t-on dit avec raison, c'est tout simplement une majorité qui impose sa volonté à une minorité. L'État c'est la majorité des Français, plus un, qui veut abuser de la liberté de la minorité des Français

La vérité, c'est que l'enfant appartient au père avant d'appartenir à l'État, c'est que le devoir d'instruction découle du devoir d'éducation qui est celui du père, c'est que, par suite, c'est au père qu'appartient essentiellement le droitde donner l'instruction. Si l'État peut donner l'instruction, ce ne peut être que par délégation du père de famille, pour remplacer, comme le ferait tout autre instituteur, le père de famille qui ne peut lui-même remplir son devoir; ou encore pour suppléer le père de famille qui n'existerait plus ou manquerait à s'acquitter de ses obligations. En cette matière, comme dans beaucoup d'autres, nous considérons que l'État est fait, avant tout, pour combler les vides de l'initiative privée. Il ne doit intervenir en principe qu'à défaut d'un autre maître, et, dans tous les cas, il ne doit pas être le seul maître sous peine de porter atteinte à l'indépendance du père de famille.

Le rôle de l'État, dans ces limites, est surtout important en ce qui concerne l'enseignement primaire dont nous avons admis que l'État pouvait sanctionner l'obligation sous certaines garanties. Si l'État oblige le père à procurer l'enseignement à son enfant, il s'engage évidemment, par là-même, à lui en assurer les moyens. Il faudra donc que l'État remplisse les lacunes laissées par l'initiative privée, qu'il établisse des écoles partout où les écoles dues à cette initiative feront défaut, seront insuffisantes[1], ou bien encore donneront un enseignement qu'un certain nombre de pères de famille trouveront contraire à leurs convictions.

moins un » (M. Denys Cochin, *Bulletin de la ligue de la liberté de l'enseignement*, janvier 1904, p. 13).

« L'État est un parti au pouvoir » (M. de Las Cases au Sénat, 23 juin 1904, *Officiel*, p. 645).

M. Combes au Sénat : « Il est temps de démunir le père de son droit absolu » (cité par le P. Lescœur, *La mentalité laïque et l'école*, Douniol, 1906 — Sénat, 23 juin 1904, *Officiel*, p. 607).

[1] C'est le système belge (Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, p. 289.

On a dit qu'il fallait mettre l'État « hors de l'école[1] ». Cette formule nous paraît excessive. Nous ne prétendons nullement exclure l'État de l'école, nous demandons, que, sur le terrain scolaire, il reste à la place qui lui appartient. L'État peut enseigner, il a même le devoir d'enseigner pour aider à la satisfaction d'un besoin social ; il n'a aucune raison légitime pour se proclamer le seul instituteur.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire, nous envisageons de la même façon le rôle de l'État. Nous le comprenons comme suppléant à l'insuffisance de l'enseignement privé partout où cette insuffisance se fait sentir, comme provoquant une salutaire émulation, comme entretenant des établissements qui seront des modèles et donneront l'impulsion. Nous ne voyons en aucune façon la nécessité, au point de vue de l'intérêt public, de l'entretien par l'État ou les municipalités, dans les moindres chefs-lieux d'arrondissement, de collèges souvent dépourvus d'élèves et n'ayant nulle raison d'existence. On voit combien cette conception, qui nous paraît ressortir du rôle de l'État sainement entendu, est opposée à la conception de l'Université napoléonienne destinée à couler dans un moule identique tous les jeunes Français soumis à une véritable conscription[2]. Cet idéal est cependant celui auquel les jacobins modernes rêvent d'atteindre. Nous croyons, comme nous le dirons plus loin, que l'Université, dont le rôle n'a pas été sans gloire depuis sa création, ne saurait trouver pour l'avenir, dans la réalisation de ces projets, ni indépendance, ni véritable grandeur.

Dans le même ordre d'idées, nous admettons l'État entretenant des établissements tels que les grandes écoles

[1] Le Play préconise la suppression de toute intervention de l'État en ce qui concerne l'enseignement secondaire (*La réforme sociale en France*, t. II, p. 371).

[2] Paroles de Napoléon au Conseil d'État : « Dans l'établissement d'un corps enseignant, mon but principal est d'avoir un moyen de diriger les opinions politiques et morales » (Taine, t. XI, p. 196).

destinées à préparer aux fonctions publiques, tels que les établissements d'enseignement supérieur destinés à la haute culture littéraire et scientifique, aidant au développement et aux grandes découvertes de la science[1]. Nous faisons toutefois cette double réserve que, d'une part, l'État doit admettre dans les grandes écoles tous ceux qui satisfont aux examens et concours imposés, que, d'autre part, la liberté de l'enseignement supérieur doit être respectée comme dans les autres ordres d'enseignement.

De même, nous ne trouvons rien d'anormal à ce que l'État encourage les beaux-arts par l'entretien d'établissements spéciaux ou par des subventions utilement dispensées. Ce qu'on peut regretter c'est la tendance à prodiguer ces subventions qui deviennent trop souvent des faveurs gouvernementales n'ayant plus rien de commun avec les encouragements légitimes donnés au mérite artistique. On a pu aussi trop souvent signaler de prétendues missions scientifiques ou littéraires qui n'avaient d'autre but que de gratifier d'une prébende certains politiciens amis d'hommes au pouvoir.

Un rôle qui doit être reconnu à l'État, c'est celui qui consiste à surveiller et à contrôler l'enseignement[2] dont l'importance est si grande au point de vue social. Mais si l'État peut exercer ce rôle c'est à condition de ne pas se servir de sa fonction pour entraver la liberté de l'enseignement. C'est sur ce terrain que l'État est porté à abuser de son droit, et c'est à ce point de vue surtout que son action légitime est difficile à définir.

On peut comprendre l'État rédigeant des programmes. D'abord, s'il proclame le principe de l'obligation, il peut évidemment déterminer le minimum d'instruction néces-

[1] Nous mettons à part l'Institut de France qui par son recrutement autonome échappe heureusement à la mainmise de l'État.

[2] Pour certains esprits le rôle de l'État se borne même à ce droit d'inspection sur l'hygiène et la moralité de l'enseignement (M. Faguet, *L'Anticléricalisme*, p. 165).

saire. En second lieu, quand il entretient des écoles destinées à préparer aux fonctions publiques, il est naturel qu'il y règle les études. Enfin on peut concevoir l'État, qui enseigne lui-même, proposant des programmes d'études comme modèles. Encore est-il nécessaire qu'il évite tout excès de réglementation et que ses représentants ne croient pas avoir réalisé le plus considérable progrès quand ils auront imposé le même travail, à la même heure, dans tous les établissements placés sous leur direction [1].

On admettra surtout que, dans un intérêt national, l'État puisse contrôler la capacité des maîtres et surveiller la moralité de l'enseignement en même temps que les conditions matérielles au point de vue de l'hygiène dans lesquelles il est donné. Cela est admissible même quand il s'agit de l'enseignement libre, à condition que l'impartialité soit fidèlement observée.

Que l'État impose aux maîtres certaines conditions de capacité, c'est ce qu'on peut accepter en principe, à condition toutefois qu'il s'agisse de diplômes accessibles à tous les citoyens sans autre condition que leur savoir impartialement constaté [2], à condition aussi que certaines catégories de citoyens ne puissent être systématiquement exclues de l'enseignement en raison de leurs croyances ou d'une manière de vivre ne blessant en rien la morale publique.

Que l'État exige des maîtres, soit au point de vue de leur moralité, soit au point de vue de leur enseignement, certaines garanties, c'est un droit que personne ne peut lui contester. Qu'il soit défendu d'enseigner à quiconque a été frappé d'une condamnation flétrissante, que le maître

[1] Mot d'un ministre de l'Instruction publique cité par Taine (t. XI, p. 226) : « A cette heure, dans telle classe, tous les écoliers de l'empire expliquent telle page de Virgile ».

[2] Ainsi il est impossible de ne pas voir le danger de certains projets tendant à imposer aux professeurs de l'enseignement libre un certificat pédagogique délivré par les professeurs de l'État après un examen dont le programme sera forcément vague et mal défini.

ne puisse enseigner rien de contraire aux mœurs et au patriotisme, c'est ce que chacun reconnaîtra volontiers. Mais ici encore l'abus est à éviter. Sous prétexte de surveillance et d'action disciplinaire, l'État peut être conduit à la persécution et à l'intolérance. L'État sort alors de son rôle et exerce une véritable tyrannie.

L'État pourra encore contrôler l'enseignement par les examens et par la délivrance des diplômes. On peut admettre qu'il se réserve le droit de délivrer les diplômes quand ils entraînent directement l'attribution de fonctions publiques ; on peut admettre aussi qu'il préside aux concours et examens ouvrant l'entrée des grandes écoles qui préparent à ces fonctions. Le droit de l'État en cette matière ne peut toutefois se concevoir que s'il s'exerce d'une façon impartiale : s'il admet à ces examens et à ces concours tous les jeunes gens, même ceux qui n'ont pas reçu l'instruction dans ses propres établissements, s'il n'entre dans aucune considération de personnes portant atteinte au principe que tous les citoyens sont admissibles aux fonctions publiques.

Une question plus délicate est de savoir si l'État aura seul le droit de conférer les grades universitaires qui sanctionnent les études et constituent la première condition d'admissibilité aux concours et examens ouvrant l'accès aux fonctions publiques.

Nous ne voyons pas pourquoi, sous un régime qui pratiquerait loyalement la liberté de l'enseignement, il serait impossible d'admettre l'équivalence des grades conférés, sous un certain contrôle, si l'on veut, par les établissements libres d'enseignement. Si nous comprenons que l'État puisse apprécier la capacité des candidats aux fonctions publiques quand il s'agit des examens et concours qui ouvrent directement l'accès à ces fonctions, nous ne voyons pas pourquoi l'État serait le juge unique du degré d'instruction et de capacité des jeunes gens après leurs études de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement

supérieur. Pourquoi des examinateurs choisis par l'État, pourquoi les professeurs nommés par lui, seraient-ils seuls capables de créer des bacheliers, des licenciés ou même des docteurs? C'est ce qu'il nous est difficile de comprendre. Nous vivons à cet égard sous l'empire d'idées inspirées par un véritable fétichisme qui nous porte à ne voir de science et de capacité que là seulement où apparaît l'estampille officielle. Dans toutes les classes de la société on se rue vers les diplômes de l'État sans lesquels nul Français ne paraît être investi de la plénitude de ses droits de citoyen; c'est le régime du mandarinat. Une heureuse réaction a commencé à se produire en sens contraire : dans les milieux industriels et agricoles on arrive à considérer comme suffisantes les garanties de capacité constatées par des certificats d'études délivrés par certains établissements libres ou certaines associations professionnelles sans aucune intervention officielle [1].

Comment l'État s'aquitte-t-il de ce rôle que nous avons essayé de déterminer? Quelle est la valeur de l'enseignement qu'il donne lui-même, et peut-on reconnaître qu'à cet égard, avec les ressources que lui prodigue le budget, il fasse preuve d'une réelle supériorité? L'examen de cette question nous entraînerait trop loin [2]. Nous ferons remarquer seulement qu'entre l'enseignement de l'État et l'enseignement libre la lutte n'est pas égale et la comparaison ne peut être faite avec équité. Sans parler des grandes écoles préparant aux fonctions publiques et dont l'État a le monopole, sur le terrain de l'enseignement supérieur, l'État

[1] Par exemple les diplômes délivrés par l'école libre des sciences politiques, par l'Institut agricole de Beauvais, l'Institut catholique des arts et métiers de Lille.

[2] Sur l'uniformité dans l'enseignement de l'Etat et la routine alternant avec les brusques bouleversements, voir Taine, t. XI, *L'Ecole*, ch. III, et Leroy-Beaulieu, p. 272. — De Lamarzelle, *La crise universitaire*, 1900, p. 105 : « La baisse générale des études sévit partout ». Voir les résultats de l'enquête parlementaire sur l'enseignement secondaire.

a la supériorité du prestige que confère dans notre pays tout ce qui est officiel et de l'appui largement donné par les finances publiques. Cet appui est encore plus sensible en ce qui concerne l'enseignement secondaire; il est notoire que, sur ce terrain, l'État se trouverait dans une situation d'infériorité marquée s'il n'avait pas le secours du budget, s'il n'avait pas surtout le concours inavouable que lui apporte le législateur en restreignant par des mesures coercitives la concurrence de l'enseignement libre[1]. Sur le terrain de l'enseignement primaire il est loin de produire les résultats correspondant aux sacrifices qu'il impose au pays[2].

Ce qui importe surtout c'est d'observer quelle est l'attitude de l'État vis-à-vis de l'enseignement quand l'enseignement n'est pas donné par lui. L'État donnant l'enseignement est facilement porté à étendre et à exagérer son rôle; respecte-t-il au moins les droits du père de famille et le principe de la liberté de l'enseignement qui en est la garantie? Peut-on dire que l'État demeure dans la limite des fonctions que nous lui avons reconnues? Encourage-t-il la diffusion de l'enseignement en dehors de ses propres écoles? Se borne-t-il à imposer l'obligation dans la mesure où il peut légitimement le faire? Reste-t-il dans une sage limite en ce qui touche à la surveillance et au contrôle? Pour répondre à ces questions il faut maintenant examiner comment l'État est sorti de son rôle. Il en est sorti de telle façon qu'il a pu, sans injustice, être accusé de despotisme et convaincu d'exercer une véritable tyrannie[3].

[1] En 1900 M. Maurice Faure, dans son rapport sur le budget de l'instruction publique compte 86.321 élèves dans les lycées et collèges, et 91.140 dans les écoles ecclésiastiques.

[2] On sait combien considérable est encore à l'heure actuelle la proportion des illettrés (Fénélon Gibon. *Où mène l'école sans Dieu*, 1909, p. 34).

[3] « Possédant ce double pouvoir de contrainte qui constitue le fond de son organisme, la contrainte légale et la contrainte fiscale, l'État s'est épanoui avec bonheur dans ce vaste champ » (Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 280).

Nous avons posé les principes que nous considérons comme essentiels : l'État nous est apparu avant tout comme destiné à suppléer à l'insuffisance de l'initiative privée, comme appelé à donner l'impulsion ; il ne peut enseigner que par délégation des parents ; il ne doit enseigner qu'à défaut d'un autre maître, et ne saurait avoir la prétention d'être le seul maître. Or la tendance actuelle de l'État, sous l'impulsion du législateur qui favorise et accroît ses empiétements, est d'accaparer de plus en plus l'instruction publique. Bien loin d'encourager ou de respecter l'enseignement libre, il lui fait une concurrence déloyale ; il tend à devenir l'éducateur universel ; il se sert de son pouvoir dans un but de domination politique et d'oppression antireligieuse. Il suffit d'envisager les tendances de la législation scolaire depuis un certain nombre d'années et l'application qui en a été faite pour voir à quel point ces affirmations sont justifiées.

En premier lieu, l'État fait aux établissements d'enseignement libre une concurrence que nous qualifions de déloyale. Ne serait-ce pas en effet le premier devoir de l'État d'encourager ou tout au moins de respecter des efforts qui, tout en assurant au père de famille sa liberté dans le choix des écoles, contribuent largement à cette œuvre de la diffusion de l'enseignement, véritable but à atteindre. En attendant qu'il les détruise, l'État s'acharne à décourager les établissements qui ne sont pas les siens ; à ses propres écoles seulement il prodigue les faveurs. Il les peuple au moyen des ressources du budget en assurant à ses élèves des subventions ou des avantages souvent importants[1]. Toujours au moyen des ressources budgétaires, il augmente le nombre de ses élèves par des bourses dont la dispensation est souvent arbitraire et dont l'abus a fini par deve-

[1] Ainsi les cantines scolaires, les distributions de fournitures scolaires, de vêtements. Par contre, on interdit aux communes de subventionner les écoles privées.

nir éclatant[1]. Certains collèges ne pourraient exister sans le nombre d'enfants dont l'État achète ainsi la présence. Par contre, tout avantage est refusé à quiconque ne fréquente pas l'école officielle. Les enfants des familles indigentes se voient retirer les secours des caisses des écoles établies dans l'intérêt de tous[2]. Les élèves de l'enseignement libre se sont trouvés dans maintes circonstances écartés des fonctions rétribuées par l'État ou même des concours qui doivent conférer ces fonctions[3]. Pour l'avenir on élabore des projets comme celui qui imposera un stage scolaire obligatoire dans les établissements de l'État, ou comme celui qui remplacera par un certificat d'études délivré aux élèves par leurs propres professeurs le baccalauréat maintenu en réalité pour les seuls élèves de l'enseignement libre[4].

Pour peupler ses écoles, l'État ne se contente pas des avantages prodigués à ceux qui les fréquentent, il use de la pression la plus cynique sur les pères de famille qui sont placés sous sa dépendance comme fonctionnaires pour les

[1] M. Bouge, rapporteur du budget de l'instruction publique en 1897 indique que sur les 85.000 élèves des lycées et collèges de l'État il y a 50.000 remisiers et 4.951 boursiers (cité par M. Hubert Valleroux, *Les finances de la République en 1902*, p. 36). — Dans l'enseignement supérieur on a aussi introduit « des quantités d'élèves payés » (Leroy-Beaulieu, p. 269).

[2] C'est ce qui a lieu à Paris.

[3] Voir l'interpellation de M. Batbie au Sénat sur l'exclusion du concours pour le Conseil d'État des élèves de l'enseignement supérieur libre auxquels les grades avaient été conférés par le jury mixte établi par la loi de 1895. Le 21 juin 1904 une décision ministérielle a interdit aux jeunes prêtres le concours pour l'agrégation des langues vivantes (V. la question posée à la Chambre par M. l'abbé Gayraud le 1er juillet 1904, *Officiel*, p. 1788; et l'article de M. Jèze (*Revue de droit public*, juillet 1904, p. 528).

[4] Voir le projet de M. Briand (*Le Correspondant*, 10 décembre 1906, p. 1034). Devant ces menaces nombre de pères de famille redoutent pour l'avenir de leurs enfants de les confier à des établissements autres que ceux de l'État.

contraindre à lui confier leurs enfants. Il va jusqu'à employer la contrainte à l'égard des indigents auxquels l'assistance publique refuse dans certains cas ses secours s'ils veulent user de leur liberté de pères de famille. Ces faits odieux sont aujourd'hui fréquents, au moins à Paris, et de notoriété publique[1].

En même temps les agents de la puissance publique s'attachent à molester de toutes les manières les établissements d'enseignement libre. L'État abuse pour cet objet de son droit de contrôle et de surveillance dont il ne cesse de réclamer l'extension[2]. Il n'est sorte d'obstacles qu'on ne cherche à apporter à l'ouverture d'écoles libres en abusant des dispositions légales jusqu'à en faire des instruments de tyrannie. Il ne s'agit pas seulement de la mauvaise volonté et des retards apportés à l'accomplissement des formalités administratives; des faits nombreux et incontestables sont là pour attester, qu'au nom de l'État, on va jusqu'au despotisme et à l'arbitraire. Les oppositions sont multipliées à l'ouverture des écoles libres sous les prétextes les plus futiles ou les plus ridicules[3]. Ces oppositions, d'autant plus odieuses qu'elles vont souvent à l'encontre de la volonté de la majorité des pères de famille d'une localité, sont confirmées presque sans exception par les commissions départementales; il faut, pour

[1] Certains de ces faits sont à notre connaissance personnelle. — V. aussi les faits de pression sur les pères nourriciers des enfants de l'assistance publique obligés d'envoyer leurs propres enfants dans les écoles publiques (M. Joly, *De la corruption de nos institutions*, p. 167).

[2] Voir le rapport de M. Massé cité plus loin.

[3] Par exemple, à la session du conseil supérieur de l'instruction publique en décembre 1908 sur 16 oppositions, 12 ont été levées. Parmi les motifs d'opposition on relève : existence de trois marches sur le chemin qui conduit à l'école, exiguïté de la cour dans le sens de la longueur, eau du puits malsaine (alors qu'il n'y a pas d'eau plus saine dans la commune), fenêtre ayant vue sur la cour de récréation, voisinage d'une mare, etc. (*Bulletin de la Société d'éducation*, février 1909, p. 146).

en obtenir la mainlevée, aller jusqu'au conseil supérieur de l'instruction publique et supporter ainsi les délais préjudiciables arbitrairement imposés. Bien plus, ces vexations se traduisent parfois par des peines disciplinaires, allant jusqu'à l'interdiction temporaire ou même perpétuelle du droit d'enseigner, peines infligées aux instituteurs libres par des commissions composées en majorité de fonctionnaires et de leurs concurrents de l'enseignement officiel, peines dont l'exécution n'est pas suspendue par le recours devant le conseil supérieur.

Par ces actes de favoritisme et de pression l'initiative privée, bien loin d'être encouragée, est énervée. L'enseignement libre, même non confessionnel, est gravement atteint en attendant qu'il soit supprimé.

Ce but est en effet celui que vise l'État. Il ne se contente pas de lutter contre le développement de l'enseignement libre, il tend au monopole qui, le substituant au père de famille, fera de lui l'éducateur universel. C'est le résultat vers lequel s'achemine la législation actuelle en matière d'enseignement, c'est le résultat que poursuivent les différents projets de loi soumis au législateur.

La législation actuelle de l'enseignement primaire, de celui qui exerce son influence sur la masse de la nation, se résume dans cette triple formule qui est la base des réformes scolaires si longtemps prônées et actuellement en vigueur : obligation, gratuité, laïcité. Formule équivoque, puisque tout dépend du sens qu'on lui attribue. Le principe de l'obligation, nous l'avons dit, est acceptable, si on l'interprète en ce sens que l'État, tout en respectant les droits essentiels du père de famille, doit veiller à ce que l'enfant ne puisse être laissé dans une ignorance absolue. Acceptable aussi le principe de la gratuité si on l'applique en ce sens qu'une aide matérielle est due au père de famille trop pauvre pour subvenir à l'instruction de son enfant; depuis longtemps du reste la législation sauvegardait le principe de la gratuité entendu dans ce

sens[1]. Acceptable enfin le principe de ce qu'on appelle d'un nom barbare la laïcité, si on l'entend en ce sens qu'on doit respecter la liberté du père de famille qui se refuse à laisser donner à son enfant une instruction religieuse[2].

Est-ce ainsi que la législation actuelle entend cette triple formule? Entend-elle la laïcité seulement dans le sens que nous venons d'indiquer? C'est ce que nous examinons plus loin. Quant à la gratuité[3], elle en fait le droit pour tout père de famille, quelles que soient ses ressources, de faire donner à ses enfants l'instruction primaire sans aucune rétribution; elle le dispense du premier de ses devoirs. C'est une législation détestable dans ses résultats, et qui serait incompréhensible si on ne se rendait compte qu'elle a eu surtout pour objet, dans l'esprit de ses promoteurs, de ruiner l'enseignement libre en lui rendant la lutte difficile vis-à-vis de l'enseignement de l'État qui dispose des ressources budgétaires. Enfin l'obligation a surtout pour objet de pousser les jeunes générations vers les écoles de l'État, et nous verrons plus loin comment toute la législation aujourd'hui en vigueur a été combinée et appliquée pour tendre à ce résultat.

Envisageons tout d'abord le développement historique de la législation relative à l'enseignement, et nous constaterons que cette législation accroît de plus en plus les droits de l'État, tend de plus en plus à restreindre les droits des citoyens, aboutit de plus en plus à un recul sur les progrès réalisés, à une diminution ou à une suppres-

[1] Lois du 22 juin 1833, du 15 mars 1850.

[2] Il en est ainsi en Belgique et en Suisse (Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, p. 289, note).

[3] Loi du 16 juin 1881 sur la gratuité. De 1878 à 1891 elle a coûté à l'Etat, aux départements et aux communes 582 millions. Si nous avions à examiner le bilan des lois scolaires au point de vue des finances publiques nous aurions en outre à indiquer les dépenses résultant des laïcisations.

sion des libertés qui semblaient définitivement assurées.

Sous l'ancien régime, l'État, en dehors des universités, se déchargeait surtout de l'instruction publique sur le clergé et les ordres religieux[1], et son monopole de droit était tempéré en fait par la constitution autonome des établissements d'instruction. L'idée qui domine en réalité la législation révolutionnaire est une idée de centralisation à outrance succédant à la destruction de toute indépendance des établissements[2]. Cette idée, Napoléon la reprend et la perfectionne par la création de l'Université qui doit être dans sa pensée l'incarnation de l'État éducateur[3]. Au cours du XIXe siècle le principe de la liberté de l'enseignement se fait jour et s'impose pour le plus grand bien de la nation ; il conquiert peu à peu les garanties législatives essentielles. Mais, sous la pression des doctrines jacobines, nous voyons, à l'heure actuelle, ces garanties diminuées ou menacées de jour en jour par le législateur

[1] Victor Pierre, *L'école sous la Révolution française*, 1881, p. 8. — Albert Duruy, *L'instruction publique et la Révolution*, 1882, p. 62.

[2] Constitution de 1791 décidant la création et l'organisation « d'une instruction publique commune à tous les citoyens ». Décret du 29 frimaire an II établissant l'obligation de l'enseignement avec la liberté pour tout citoyen d'ouvrir une école ; mais on oblige les instituteurs à produire un certificat de civisme (Taine, t. VII, p. 138). La Convention proclame le 17 brumaire an III la liberté de l'enseignement, mais le Directoire ne tarde pas à recourir aux mesures les plus arbitraires pour ruiner les écoles « particulières » qui font aux écoles primaires une trop rude concurrence (Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, t. I, p. 38). Il est tristement curieux de voir sur ce point, comme sur tant d'autres, l'histoire se recommencer : on enjoint aux fonctionnaires d'envoyer leurs enfants dans les écoles publiques, on poursuit les instituteurs libres pour cause d'incivisme.

[3] Loi du 10 mai 1806 et décret du 17 mars 1808. Article 2 : « aucune école, aucun établissement d'instruction publique ne peut être formé hors de l'Université impériale et sans son agrément. »

« Sur ce monde scolaire en voie de formation, Napoléon a plaqué son uniformité » (Taine, t. XI, p. 315). Article 38 du décret de 1908 : « les statuts du corps enseignant qui ont pour objet *l'uniformité de l'instruction* ».

qui s'oriente de plus en plus vers le monopole de l'État.

La liberté de l'enseignement primaire est conquise en 1833 et aussitôt, pour le plus grand profit de l'instruction publique, les écoles libres se multiplient et prospèrent. Les ordres religieux enseignants, dont un grand nombre sont approuvés par l'État, mais qui sont issus de l'initiative privée, sont les instruments actifs et bienfaisants de cette diffusion[1]. L'État leur emprunte même un grand nombre d'instituteurs, et le plus important de ces ordres, celui des Frères des écoles chrétiennes a été incorporé à l'Université par le régime napoléonien lui-même; les Frères qui ont créé le véritable enseignement primaire sous l'ancien régime vont le porter au cours du XIXe siècle à sa plus haute prospérité et lui donner l'extension nécessaire aux conditions de la vie moderne [2]. Dans cette période l'État semble comprendre quel est son devoir, il fait appel à l'initiative privée, il utilise toutes les bonnes volontés.

Mais voici que, sous l'empire des passions antireligieuses [3], l'État est engagé par le législateur dans une voie entièrement opposée : il pousse et encourage les communes à refuser le concours des instituteurs congréganistes. Par la loi de 1886, il expulse lui-même ces instituteurs des écoles publiques. Par la loi de 1901 il privera l'enseignement libre du concours des instituteurs qui appartiennent à des congrégations dépourvues de la reconnaissance légale, reconnaissance qu'il se refuse désormais à leur conférer. Si la liberté de l'enseignement est maintenue, c'est à charge, pour les pères de famille qui veulent confier

[1] Etat des congrégations dressé en exécution de l'article 12 de la loi du 28 décembre 1876 (1880). — Emile Keller, *Les congrégations religieuses en France*, 1880.

[2] Voir le rapport sur le prix Andéoud décerné à l'établissement de Saint-Nicolas par l'Académie des sciences morales le 12 juin 1897 (Rapport de M. Aucoc, cité par de Lamarzelle, *La crise universitaire*, p. 204).

[3] On nous permettra de renvoyer aux documents cités dans notre ouvrage : *Le club des jacobins sous la troisième République*, 1900 (voir le chapitre : La Franc-maçonnerie et la liberté de l'enseignement).

leurs enfants aux instituteurs congréganistes, de créer et d'entretenir eux-mêmes des écoles privées : ainsi ils paieront deux fois[1] : contribuant par l'impôt à l'entretien des écoles publiques dont ils entendent ne pas se servir, s'imposant ensuite volontairement pour l'entretien des écoles libres qui ne reçoivent aucune subvention quels que soient les services rendus par elles à la cause de l'instruction publique[2].

Ce n'est pas assez encore. Ces écoles privées vont être entravées et gênées de toutes façons dans leur fonctionnement. La loi de 1901, exigeant la dissolution de toutes les congrégations non investies de l'autorisation législative et la fermeture des établissements appartenant à des congrégations et non spécialement autorisés, va être déclarée applicable, au mépris des engagements les plus formels[3], aux écoles tenues par des maîtres congréganistes. Ces écoles seront considérées comme établissements congréganistes, alors même que l'immeuble, d'une façon certaine, n'appartient pas à la congrégation, et que les congréganistes y sont employés comme salariés. La loi du 4 décembre 1902 triomphe des résistances de la jurisprudence et permet la fermeture des écoles par l'application de pénalités. Enfin la loi de 1904, visant principalement les Frères des écoles chrétiennes, déclare les membres des congrégations,

[1] Taine, t. XI, p. 365. « C'est ainsi que l'État jacobin respecte la liberté de l'individu » (p. 367).

[2] Un avis du Conseil d'État du 19 juillet 1888 a décidé, que depuis la loi du 30 octobre 1886, les conseils municipaux ne peuvent subventionner les écoles privées (Cosson, *Des subventions communales en faveur des écoles libres*, 1889).

[3] M. Waldeck-Rousseau répondant à la Chambre à M. Cochin : « Les dispositions projetées n'ont absolument rien à voir avec la législation sur l'enseignement » (*Officiel* du 19 mars 1901, p. 794). — Voir l'avis rendu contrairement à cette promesse par le Conseil d'État apprécié par M. Picot (Ligue de la liberté de l'enseignement. Discours prononcé à Orléans le 21 septembre 1902). — Voir aussi les arrêts du Conseil d'État du 20 juin 1903.

mêmes reconnues jusque-là comme congrégations enseignantes, indignes de donner l'enseignement, même dans les écoles privées. Les écoles libres congréganistes seront fermées successivement suivant le bon plaisir de l'administration et quel que soit le vœu des populations [1]. La liberté de l'enseignement primaire est donc de plus en plus entravée; on se prépare à la restreindre encore par diverses mesures, on proclame bien haut la volonté de la supprimer, et cette suppression est l'aboutissement nécessaire de la série des lois qui, sur ce terrain de l'enseignement primaire, tendent au monopole de l'État [2].

La liberté de l'enseignement secondaire proclamée par la loi du 15 mars 1850 comme conséquences des promesses de la charte de 1830 et de la constitution de 1848, a donné, elle aussi, au développement de l'instruction une salutaire impulsion [3], elle a couvert le pays d'institutions qui ne coûtaient à l'État aucun sacrifice et avaient l'avantage de tenir en haleine l'Université par une salutaire émulation. L'enseignement secondaire a subi aussi le contre-coup de la législation tyrannique dont le but était surtout de tarir le recrutement de ses professeurs. Le rejet de l'article 7 par le Sénat était suivi des décrets du 29 mars 1880 qui avaient la prétention de s'inspirer des doctrines de l'ancien régime et qui prononçaient la dissolution des congrégations en-

[1] D'après l'article 5 de la loi du 7 juillet 1904 les biens de ces congrégations enseignantes, après le prélèvement des pensions et la restitution aux donateurs ou à leurs héritiers, seront affectés à la construction des écoles de l'État. C'est ce qu'on a appelé un « ironique raffinement dans la confiscation » (Taudière, *Bulletin commentaire des lois nouvelles*, 1904, p. 278).

De même par la loi de séparation les biens ecclésiastiques affectés à l'enseignement seront attribués à un service d'enseignement public.

[2] Le projet sur l'enseignement technique sera encore pour l'État, si le monopole de l'enseignement est proclamé, le moyen d'exercer sa mainmise sur l'enfant au delà de l'école primaire. De même la préparation au service militaire qui, d'après certains projets, ne pourra se faire que dans des sociétés agréées par le Gouvernement.

[3] Taine, t. XI, p. 314.

seignantes non autorisées. Les lois de 1901 et de 1904 avaient aussi pour l'enseignement secondaire libre des conséquences souvent désastreuses. Les divers projets soumis au Parlement tendent à la restriction ou à la méconnaissance absolue des droits des pères de famille et à la proclamation de l'omnipotence de l'État.

La liberté de l'enseignement supérieur date de la loi du 12 juillet 1875. La loi qui l'institua permit l'organisation de centres d'études et de recherches scientifiques qui, eux aussi, ne demandaient aucun sacrifice à l'État, qui pouvaient contribuer, et contribuèrent en effet au développement de la culture intellectuelle et de la science. S'il est vrai, qu'en fait, les catholiques profitèrent seuls, ou à peu près seuls[1], de la liberté de l'enseignement supérieur, il ne faut pas oublier que cette liberté, dont l'exercice était soumis à l'accomplissement de très simples formalités, était accessible à tous. Seules les universités catholiques se constituèrent. L'État devenu anticatholique, prit aussitôt une attitude hostile à la liberté de l'enseignement supérieur : à peine créées, les universités catholiques se virent retirer le droit de conférer les diplômes qu'elles ne délivraient cependant qu'avec le concours de professeurs de l'État; on alla même, par un esprit de mesquine jalousie, jusqu'à leur interdire de porter la dénomination d'universités qui leur appartenait comme conséquence naturelle de leur existence légale[2]. Comme l'enseignement primaire, et comme l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur libre est enfin menacé dans son existence même par des projets législatifs.

Il ne suffit donc plus à l'État de retenir le droit de délivrer tous les diplômes. Il ne lui suffira même pas, d'après

[1] Sur l'école libre des sciences politiques, voir la *Réforme sociale*, 1er février 1908, p. 186. — Leroy-Beaulieu, p. 270.

[2] Voir la loi du 18 mars 1880. — Taudière, *L'enseignement supérieur libre*, 1901.

un projet récent [1], quand il s'agira du baccalauréat, grade universitaire qui permet d'accéder à tous les autres, de dispenser des examens ses élèves pour y soumettre les seuls élèves de l'enseignement privé. L'État, par la législation actuelle, tend à un retour en arrière, il vise au monopole, à la suppression de la liberté de l'enseignement que nous avons considérée comme un droit primordial et essentiel. L'État sort de son rôle, il empiète sur les droits des citoyens, il s'achemine vers la fonction d'éducateur universel et obligatoire, aspirant ainsi à l'exercice d'une véritable tyrannie [2].

La consécration du principe de ce monopole de l'État qui apparaît comme la conséquence logique de la législation actuelle est ardemment poursuivie par ceux qui prétendent entraîner les votes du législateur. Qu'il s'agisse de projets tendant à instituer ce monopole [3] ou à mutiler l'enseignement libre de façon à rendre son existence de plus en plus précaire [4]; qu'il s'agisse de mesures telles que le projet Poulain réservant les fonctions publiques aux élèves de l'État [5], ou des projets instituant le stage scolaire [6], le but visé est le même. On veut attribuer à l'État seul le droit d'enseigner. C'est, reprise par les loges maçonniques dont l'influence est ici manifeste [7], la doctrine

[1] Projet de M. Briand (*Le Correspondant*, 10 décembre 1906, p. 1034).

[2] « Jamais, depuis la Révolution, l'État n'a si fort affirmé son omnipotence » (Taine, t. XI, *L'Ecole*, p. 363).

[3] Projet Rabier et Levraud (*Officiel*, 25 novembre 1898). — Voir les rapports de M. Aynard, *La liberté de l'enseignement devant les Chambres*.

[4] Projet adopté par le Sénat le 23 février 1904. — Projet déposé par le Gouvernement le 4 juillet 1907 (Rapport de M. Massé. Chambre, session 1907, doc., n° 1161). — D'après l'article 43 un décret pourra prononcer la fermeture de tout établissement d'enseignement privé.

[5] Vœu Pochon (*Bulletin du Grand Orient*, 1891, p. 430). — Proposition Poulain à la Chambre le 24 novembre 1898.

[6] Projet de loi de M. Leygues, ministre de l'Instruction publique sur le stage scolaire (*Officiel*, 14 novembre 1899).

[7] Voir notre étude sur la franc-maçonnerie et la liberté de l'enseignement (*Le club des jacobins sous la troisième République*). — Voir aussi

de l'État père de famille contre laquelle nous avons déjà protesté, doctrine formulée par Rousseau [1], doctrine chère aux théoriciens et aux législateurs de l'époque révolutionnaire.

D'après cette doctrine, qui tend à prévaloir à l'heure actuelle, l'enfant appartient à l'État avant d'appartenir à son père; l'État possède sur l'enfant un droit supérieur à celui du père, et, mieux que le père, il est à même de savoir ce qui convient à l'enfant. Il ne se contente pas d'assurer la diffusion de l'enseignement ni même de garantir à chaque citoyen une certaine somme d'instruction. Ses visées sont plus étendues. Il se considère comme investi, en vue de l'avenir du pays, du droit de former les jeunes générations; il réclame pour lui seul l'instruction de la jeunesse afin de pouvoir faire son éducation. L'État se faisant seul instituteur pour être le suprême éducateur et imposer au pays ce qu'on a appelé « l'unité morale », tel est l'idéal proposé au législateur par les modernes jacobins [2],

pour les délibérations des Convents et des Loges se traduisant par le dépôt des diverses propositions de lois : Michel le François, *Le plan maçonnique*, Lille, 1905, p. 9 et s.

Au Convent de 1903 le président du conseil de l'ordre faisait cette déclaration : « Il ne faut pas qu'une association puissante comme les Frères de la Doctrine chrétienne puisse encore bénéficier de l'honneur qu'elle ne mérite pas d'être incorporée depuis 1806 dans l'Université... Il faut donc en finir; c'est à cette œuvre que nous nous attacherons, mes Frères, avec le concours de tous les maçons du Parlement (*Les jacobins au pouvoir*, p. 271). Il faut rapprocher ces déclarations du vote de la loi du 17 juillet 1904.

[1] « On doit d'autant moins abandonner aux lumières et aux préjugés des pères l'éducation de leurs enfants, qu'elle importe à l'Etat encore plus qu'aux pères » (*Discours sur l'économie politique*, *Œuvres*, éd. Musset-Pathay, t. V, p. 31).

[2] M. de Mun à la Chambre, le 21 mars 1901 (p. 862). « Individualistes et socialistes, vous êtes, les uns et les autres, des jacobins : c'est votre nom de famille et vous apportez ici une loi jacobine ».

Taine, t. XI, p. 356. — « A l'endroit de ses enfants, de leurs intérêts, de ses propres besoins, le père est suspect, il n'est pas bon juge; l'État a

telle est la prétention intolérable qui inspire les projets élaborés en vue de l'attribution future à l'État du monopole de l'enseignement.

Il importe de voir comment, en attendant qu'il soit investi du monopole de l'enseignement, l'État manifeste ses aspirations à la mission de suprême éducateur par l'usage qu'il fait des pouvoirs de plus en plus absorbants qui lui sont conférés par le législateur. Que fait-il de la puissance dont il a été investi sur le terrain de l'enseignement public? Que ferait-il du monopole?

Nous avons accusé l'État de se servir des droits qu'il possède déjà dans un but de domination politique et, à l'heure actuelle, d'oppression antireligieuse. Il nous faut justifier cette grave accusation. Nous croyons pouvoir l'appuyer sur les faits, soit que nous considérions l'État appliquant la législation scolaire dont nous venons de caractériser les tendances, soit que nous envisagions l'action de ses agents sur les instituteurs publics et l'action de ces instituteurs eux-mêmes.

Si nous considérons l'État dans l'application de la législation scolaire, nous pouvons envisager surtout ce qui se passe dans la sphère de l'enseignement primaire. C'est là que son action apparaît plus clairement. Sur le terrain de l'enseignement secondaire il trouve en face de lui les parents sur lesquels il a moins de prise[1], des professeurs

plus de lumières et de meilleures intentions que lui..... comme autrefois, en 1793, les législateurs ont opéré d'après le procédé jacobin » (p. 362).

[1] Cette préoccupation de ne pas tarir le recrutement des établissements d'enseignement secondaire était exprimée par M. Briand dans la séance de la Chambre du 5 novembre 1907, à propos de la question des aumôniers : « Les conseils d'administration des lycées ont déclaré à une forte majorité, qu'il valait mieux que l'enseignement religieux fût donné à l'intérieur des lycées qu'à l'extérieur..... Je ne veux pas voir les établissements de l'État désertés » (p. 2052-2054). Cependant en 1908 des circulaires avertissent les familles que leurs enfants recevront l'enseignement religieux seulement sur une demande expresse, et que cet enseignement sera l'objet d'une rétribution spéciale comme pour les arts

plus indépendants que les instituteurs primaires devenus des fonctionnaires soumis à tous les agents du pouvoir central. Il n'ose pas manifester au même degré ses tendances, il redoute la résistance des pères de famille et les protestations de l'opinion publique; il rencontre encore une certaine concurrence de l'enseignement libre qu'il sera peut-être difficile de briser sans l'établissement du monopole. Sur le terrain de l'enseignement primaire où la pression s'exerce plus aisément, il use plus cyniquement de son pouvoir; ajoutons que c'est sur ce terrain qu'il espère les résultats les plus directs au point de vue de la propagande électorale. Si on examine son action on voit qu'elle se traduit par cette double tendance : l'État, nous l'avons dit, tend à s'imposer comme instituteur unique pour se faire l'éducateur universel; or il veut être l'éducateur universel pour exercer une domination politique complète, domination qui sera trop souvent le moyen d'une oppression antireligieuse.

L'État, en effet, vise à tout absorber. Il est lui-même aux mains d'un parti politique, et c'est au profit de ce parti que seront détournées fatalement les attributions qui n'appartiennent à l'État et qu'il ne devrait exercer que dans l'intérêt du pays. Si l'État arrive à diriger l'enseignement, à l'accaparer de plus en plus, une tendance irrésistible le poussera à se servir de l'enseignement pour former les jeunes générations selon les vues du parti politique au pouvoir, pour préparer, disons le mot, les électeurs de l'avenir. Tel est le sens qu'il faut attribuer à la fameuse doctrine de l'unité morale que l'État aurait le droit et le devoir de réaliser par l'enseignement, comme si l'État avait pour mission de faire l'unité morale autrement que sur le terrain du patriotisme[1], comme s'il n'était pas fait pour donner satisfaction aux légitimes aspirations des citoyens au

d'agrément. On peut se demander quelle situation sera faite à ce point de vue aux boursiers?

[1] Rocafort, *L'unité morale dans l'Université*, 1903.

lieu de prétendre diriger leur conduite et former leurs convictions[1].

Pour former les jeunes générations et les couler dans le même moule, il faudra donc que l'État, sans aucun souci de la liberté des pères de famille, les pousse de plus en plus dans ses propres écoles. C'est à quoi il ne cesse de s'employer, non seulement par la pression inavouable que nous avons signalée, pression exercée sur quiconque se trouve sous sa dépendance, mais par l'application persévérante et rigoureuse d'une législation scolaire combinée en vue de ce résultat. Dans cette législation tout converge vers l'obligation, et non pas seulement vers l'obligation de l'enseignement, mais vers l'obligation de l'enseignement par l'instituteur public. Or, de l'État, l'instituteur public doit de plus en plus et uniquement dépendre[2].

Les pères de famille qui, par l'organe des conseils municipaux, sous l'empire de la loi du 28 juin 1833, présentaient les instituteurs, et les nommaient sous l'empire de la loi du 15 mars 1850, sont dépouillés de ce droit par la loi du 11 juin 1854. C'est le préfet désormais qui nomme les instituteurs; ils sont ainsi soustraits à leurs chefs naturels, les recteurs, et, par sa persistance à maintenir cette situation injustifiable[3], le législateur affiche impudem-

[1] « Au lieu d'admettre que les conceptions du monde sont diverses.... le jacobin n'en admet qu'une, la sienne, et se sert du pouvoir pour lui conquérir des adhérents » (Taine, t. XI, p. 363).

[2] Notons en effet avec M. Taine (t. XI) que la tendance de l'État aboutit aussi à la disparition presque complète de l'enseignement privé même non confessionnel.

[3] Au conseil général de l'Allier M. Constans propose de confier la nomination des instituteurs à l'autorité académique. Le préfet s'oppose énergiquement à ce vœu (journaux du 25 août 1907).

Le Siècle s'exprimait ainsi à la date du 28 juin 1907 : « Les nominations d'instituteurs, dans beaucoup de départements, ne sont plus faites depuis longtemps par le préfet sur la proposition de l'inspecteur d'académie, comme le veut la loi, mais bien par le préfet sur la proposition des hommes politiques du département ».

Au convent maçonnique de 1908 on adopte un vœu tendant « à ce que

ment sa prétention de faire avant tout de l'instituteur un agent, et un agent politique, de l'État. D'après la loi du 28 mars 1882, l'enseignement primaire n'est plus un service communal subventionné par l'État, mais un service d'État subventionné par les communes. Les communes n'interviennent que pour subvenir aux dépenses. Le conseil départemental présidé par le préfet, composé en majeure partie de fonctionnaires de l'enseignement primaire a la haute main sur les écoles. Les pères de famille ne sont plus représentés d'une façon indirecte que par les membres des commissions scolaires et par les délégués cantonaux sans action effective dans la pratique.

Des pouvoirs publics il faut que l'instituteur public relève entièrement, aussi on a fait décider par le conseil d'État que le préfet a le droit de révoquer un instituteur même sans qu'il ait commis aucune faute disciplinaire[1]. On voulait atteindre ainsi les instituteurs congréganistes qui donnaient l'enseignement dans les écoles publiques. On est arrivé complètement à ce résultat par la jurisprudence administrative qui refuse sur ce point toute autorité à l'avis des communes et par la loi du 30 octobre 1886 qui les oblige à se priver des instituteurs congréganistes; désormais les conseils municipaux, jusque-là appelés à se prononcer, au moins par un vœu, sur le caractère laïque ou congréganiste du personnel enseignant, n'auront plus aucune influence à exercer, aucun avis à donner sur le choix de l'instituteur. D'autre part toute une catégorie de citoyens va être frappée de l'incapacité d'enseigner : ceux qui appartiennent à une congrégation non autorisée, par la loi de 1901; ceux-mêmes qui appartiennent à une congrégation autorisée, par la loi du 7 juillet 1904. Par le fait de ces lois, les instituteurs congréganistes, chassés de

les écoles mixtes soient confiées à des instituteurs, et non à des institutrices, les premiers étant seuls capables de tenir le secrétariat de la mairie et de faire œuvre républicaine. » (*l'Éclair* du 10 octobre 1908).

[1] Conseil d'État, 9 décembre 1879, 14 janvier 1880.

l'enseignement public, sont exclus même des écoles privées. La conséquence immédiate de cette législation sera la fermeture d'un grand nombre de ces écoles, et cette mesure prendra une grande extension à mesure qu'on appliquera la loi de 1901 sur les associations en considérant les écoles tenues par des congréganistes comme des établissements de la congrégation, alors même qu'il est manifeste que ces congréganistes, enseignant dans un immeuble qui ne leur appartient pas, sont salariés par les particuliers qui entretiennent l'école[1]. La loi de 1904 rend du reste toute discussion impossible en déclarant les maîtres congréganistes incapables de donner aucun enseignement. On arrive ainsi à éliminer de plus en plus les instituteurs qui ne sont pas les instituteurs de l'État. Ces mesures ont leur contre-coup sur l'enseignement secondaire libre qui a vu disparaître d'importants établissements en même temps que les reprises d'immeubles, comme conséquence de la loi de séparation, désorganisaient les petits séminaires. Enfin on affiche l'intention d'écarter de la direction des établissements d'enseignement secondaire les ministres du culte et jusqu'aux anciens congréganistes[2].

Ces lois, qui méconnaissent la volonté formelle d'un grand nombre de pères de famille, les représentants de l'État les appliquent rigoureusement et se réjouissent de

[1] Le 27 juin 1902, M. Combes prescrit la fermeture de 125 écoles ouvertes depuis la loi de 1901, le 15 juillet 1902 de 2.500 écoles ouvertes antérieurement à la loi de 1901.

[2] Rapport Massé, cité plus haut.

Comme indice de l'état d'esprit qui inspire certains projets contre la liberté de l'enseignement nous citerons le passage suivant d'un article de M. Jèze : « Pour ma part..... j'estime que l'enseignement de tout ordre devrait être interdit par la loi à quiconque fait vœu de subordonner ses découvertes scientifiques au respect de tel ou tel dogme. Il ne peut y avoir d'enseignement sérieux que l'enseignement scientifique, celui qui recherche la vérité et la proclame, quelle qu'elle soit » (*Revue de droit public*, juillet 1904, t. XXI, n° 3, p. 530, note 1.

les appliquer. Les arrêtés de laïcisation, les décrets de fermeture, semblent une série d'actes glorieux dont se vantent les hommes au pouvoir [1]. Par centaines, par milliers, on détruit les écoles libres [2]. Il est bien évident que si elles se reconstituent c'est avec mille difficultés : on contestera, partout où il y aura quelque chance de le faire avec succès, la sincérité des anciens congréganistes qui, affirmant avoir quitté l'ordre religieux dont ils faisaient partie, revendiqueront leur droit de citoyens français ; on multipliera les oppositions à l'ouverture des écoles. Menacé dans l'avenir, l'enseignement privé recrutera plus difficilement ses maîtres. Cette ruine de l'enseignement libre est précisément le résultat recherché. Jusqu'au jour où il arrivera à le supprimer par l'établissement du monopole, l'État n'aura qu'un but : détruire la concurrence. C'est le droit du plus fort, cyniquement proclamé ou naïvement avoué par ses agents [3].

L'Etat veut donc supprimer toute concurrence, il veut former seul les jeunes générations. Dans quel but? Nous l'avons dit : dans un but politique qui fait de cette usurpation de l'État une véritable monstruosité. Ce but apparaît à travers les textes des lois que nous avons rappelées, il est clairement indiqué dans les discussions parlemen-

[1] Discours de M. Combes le 14 janvier 1905 (*Officiel*, 15 janvier, p. 33) : « C'est un des actes les plus considérables qui aient été accomplis depuis un siècle ».

[2] Ligue de la liberté de l'enseignement. Discours prononcé à Orléans, le 21 septembre 1902, par M. Picot. — Le 15 juillet 1907, le *Bulletin de la Société d'éducation* (p. 545), enregistrait le chiffre de 4.490 écoles libres fermées en vertu de la loi du 7 juillet 1904.

Dans le discours cité plus haut, M. Combes donne le chiffre de 14.000 écoles fermées à la suite des diverses mesures législatives.

[3] « Comment voulez-vous, nous disait à nous-même un sous-préfet, que le Gouvernement ne ferme pas telle école libre, puisque, dans cette commune, *son* école ne compte que très peu d'élèves ; il faut bien que *nos* écoles aient des élèves ».

taires [1]; il est proclamé par les hommes qui détiennent le pouvoir. C'est un ministre, M. Briand, qui, au congrès de la Ligue de l'enseignement tenu en 1906 à Angers, s'exprimait en ces termes à propos des précédentes élections : « Ce sont les générations formées dans l'esprit laïque, dans les espérances démocratiques, qui sont allées à la bataille. *Les balles tirées sur la réaction* qui ont fait joncher le champ de bataille de ses cadavres, *c'est le maître d'école qui les avait fondues* » [2]. C'est un ministre, M. Clémenceau, qui, dans son discours à la Roche-sur-Yon s'écriait : « Le combat n'est plus aux chemins creux, il est à l'école » [3]. Ainsi l'école de l'État, c'est-à-dire l'école payée par tous les contribuables, ouverte aux enfants de tous les citoyens, imposée à un grand nombre de ces enfants et bientôt à tous, c'est un champ de bataille, et l'instituteur a pour mission de former les jeunes générations aux luttes électorales. Jamais, croyons-nous, le despotisme de l'État sur le terrain de l'enseignement, l'oubli de sa véritable fonc-

[1] « Le parti au pouvoir élèvera les enfants moins pour en faire des citoyens que pour en faire des électeurs », avait raison de constater au Sénat M. de Las Cases (23 juin 1904, *Officiel*, p. 615). — Brunetière, *Revue des Deux-Mondes*, 1er juillet 1899, p. 179 : « Le vrai problème c'est d'organiser l'école primaire de façon à s'en faire un enseignement de règne ».

Le rapport de M. Édouard Petit sur l'éducation populaire publié à l'*Officiel* en juin 1909 s'exprime ainsi au sujet des patronages catholiques : « *Le parti républicain*, à maintes reprises, a été averti du danger que font courir les patronages libres *à l'État laïque* ». On ne considère pas les services que peuvent rendre les patronages catholiques à la jeunesse ouvrière; on est dominé par la crainte que ces patronages ne soient un obstacle à la propagande des idées préconisées par le parti au pouvoir.

[2] *Bulletin de la Société d'éducation*, 15 septembre 1906, p. 772.

[3] *Journal des Débats*, 2 octobre 1906.

Goyau, *L'école d'aujourd'hui*, 1899, p. 34 (note 3), p. 142.

Ces tendances se manifestent dans les livres scolaires, en particulier dans les manuels d'histoire qui visent à la glorification du régime politique actuel et passent sous silence ou dénaturent souvent les événements antérieurs à la Révolution.

tion, ne s'étaient affirmés d'une façon plus intolérable.

Ce n'est pas seulement dans un but politique que l'État s'empare de plus en plus de l'instruction et de l'éducation publiques, c'est aussi dans un but d'oppression antireligieuse. L'obligation a pour but de pousser tous les enfants aux écoles de l'État, et ces écoles doivent être laïques. Telle est l'idée perpétuellement mise en avant par les promoteurs des lois scolaires actuelles. Qu'est-ce donc que la laïcité? Que signifie ce mot barbare introduit dans notre législation et dont le défaut est de ne pas correspondre à une idée claire et de créer une équivoque?

Entend-on par laïcité le respect de la liberté du père de famille qui se refuse à donner à son enfant une instruction religieuse? C'est ainsi que l'entend la loi belge [1] qui dispense de l'enseignement religieux proprement dit, à l'école, les enfants dont les parents en ont fait la demande. La conception de la législation française est toute opposée : non seulement elle a expulsé les maîtres religieux, non seulement elle cherche à détruire les écoles libres dans lesquelles l'enseignement religieux peut être donné, mais elle ne respecte pas, dans les écoles publiques les seules bien souvent à la disposition des pères de famille, les convictions des parents qui considèrent que l'éducation est inséparable de l'instruction religieuse. L'enseignement religieux à l'école est interdit par la loi [2]. Si le père veut que son enfant reçoive l'enseignement religieux il faut qu'il le lui donne ou le lui fasse donner en dehors de l'école [3]. Mais l'État enseignant ne s'occupe pas de l'enseigne-

[1] Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, p. 289 et sources citées.

[2] La loi de 1882 a rayé du programme de l'enseignement primaire les devoirs envers Dieu (La loi de 1833 parlait de l'instruction morale et religieuse). La Chambre a repoussé la disposition admise par le Sénat, permettant aux ministres du culte de donner l'enseignement confessionnel dans les locaux scolaires en dehors des heures de classe. Par la circulaire du 2 novembre 1882, l'Administration a prétendu bannir des salles de classe tout emblème religieux.

[3] On sait quelles difficultés pratiques se rencontrent pour l'enseigne-

ment religieux, même s'il est réclamé par les parents; l'État est « a-religieux », le principe de la législation scolaire est la neutralité.

Cette neutralité, qui consiste, non seulement à ne pas donner l'enseignement religieux proprement dit, mais à ignorer toute idée religieuse, est-elle possible dans la pratique? L'instituteur pourra-t-il écarter l'idée religieuse, la notion du fait religieux qu'il rencontre à chaque pas, ne fût-ce que dans l'enseignement de l'histoire?[1] Son silence et son parti-pris de l'éviter ne sont-ils pas, à eux seuls, des marques d'hostilité? Quelle morale pourra-t-il enseigner en dehors de toute idée religieuse ? On sait quel est le vide lamentable des manuels élaborés dans ce but; on sait aussi comment cet enseignement de la morale neutre prescrit par les programmes est à peu près inexistant dans la pratique de l'enseignement primaire [3].

Les peuples qui ont établi l'enseignement public sur

ment religieux en dehors de l'école. — En fait, dans certaines régions, l'instituteur public, pour ne pas blesser les populations est autorisé à apprendre le catéchisme à l'école en violation de la loi.

[1] « La neutralité est un mot vide de sens. On ne peut être neutre quand on n'est pas un imbécile... On le peut encore moins quand on est chargé d'enseigner » (M. Henri Maret dans le *Radical*. Cité par le *Bulletin de la Société d'éducation*, 15 novembre 1907, p. 70).

« La neutralité n'est pas un principe d'éducation morale » (Rocafort, *L'Unité morale dans l'Université*, 1903, p. 49).

[2] « Nous mourons de ce qui nous manque de spiritualisme chrétien, nous vivons de ce qui nous en reste » (Rocafort, *ib.*, p. 53).

[3] « L'État n'est qu'un très pauvre éducateur » (*Le Temps*, 17 janvier 1897).

M. Buisson écrit dans l'*Action nationale :* « ayant voulu nous rendre compte par nous-mêmes de l'état de notre jeunesse, il nous a bien fallu voir combien avait été rudimentaire et dérisoire avant nous, combien l'est encore, malgré nos soins et malgré tant de millions, l'éducation morale donnée par la nation à la masse de ses enfants » (cité par M. Béchaux, *Réforme sociale*, 1er février 1909, p. 219).

Goyau, *L'école d'aujourd'hui*, p. 95 et s. — « Ne nous faites pas des écoles neutres, car ce sont des écoles nulles » (Jules Simon, cité par Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, p. 284).

les bases d'un enseignement non confessionnel n'ont pas écarté pour cela l'idée religieuse ; la législation scolaire des États-Unis et de l'Angleterre en est un éclatant exemple[1]. On a refusé, de mentionner dans la législation de l'enseignement primaire les devoirs envers Dieu[2]. Sous aucune forme l'enseignement religieux ne peut être donné à l'école, il ne peut même pas être donné dans les locaux scolaires en dehors des heures de classe. Les devoirs envers la patrie, sur lesquels on a demandé tout au moins que fût établie solidement la base d'un enseignement moral[3] paraissent tenir une place bien restreinte, surtout avec certaines tendances actuelles, dans l'enseignement des écoles publiques. Le législateur français a été dominé par des préoccupations qui devaient rendre son œuvre néfaste. L'absence, sous prétexte de neutralité, de toute idée religieuse dans les écoles publiques qui tendent à devenir de plus en plus obligatoires a ruiné tout enseignement moral[4]. Les conséquences n'ont pas tardé à se manifester.

[1] Au congrès de l'éducation morale tenu à Londres en 1908, le président déclara que la quasi-unanimité des membres du congrès était d'avis que l'idée religieuse est l'élément indispensable de la morale. M. Buisson protesta « au point de vue français » (*Bulletin de la Semaine*, 9 décembre 1908).

Sur les États-Unis, voir le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1908, p. 289. En Hongrie l'enseignement est donné dans les écoles de l'État par les ministres des différents cultes (*Bulletin de la Semaine*, 25 mars 1908).

[2] Dans la discussion de la loi de 1882 on repoussa l'amendement de M. Jules Simon d'abord adopté par le Sénat : « Les maîtres enseigneront à leurs élèves leurs devoirs envers Dieu et envers la patrie ».

Dans les programmes d'enseignement primaire il n'est parlé qu'une fois des devoirs envers Dieu (Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, p. 278).

On peut citer de nombreux exemples de livres scolaires expurgés de toute notion religieuse jusqu'au ridicule (de la Guillonnière, *Correspondant* du 25 mai 1908).

[3] La loi de 1882 dit : « l'instruction morale et civique ». Voir Rocafort, cité *suprà*.

[4] « Vous voulez l'école neutre, et, malgré vous, vous fondez l'école

La criminalité de l'enfance en s'accroîssant d'une façon inquiétante[1] a donné un démenti éclatant aux doctrinaires qui voyaient dans la seule extension de l'enseignement une garantie du progrès de la moralité publique : « Multipliez les écoles, avait dit Victor Hugo, et vous fermerez les prisons »[2]. On négligeait ainsi les données fournies par l'expérience. On oubliait qu'il n'y a pas d'enseignement véritablement utile sans éducation, pas d'éducation sans morale, pas de morale sans religion. C'est ce que constatait Portalis qui écrivait au lendemain des destructions révolutionnaires : « Il est temps que les théories se taisent devant les faits : Les professeurs ont enseigné dans le désert parce qu'on a proclamé imprudemment qu'il ne fal-

athée; vous préparez une jeunesse démoralisée » (Paroles de M. Jules Simon, citées par M. Picot dans la notice sur M. Bardoux lue à l'académie des sciences morales et politiques, le 7 décembre 1907).

« Notre société ne peut pas se contenter des simples idées morales telles qu'on les donne actuellement dans l'enseignement superficiel et borné de nos écoles primaires » (M. Combes à la Chambre des députés le 26 janvier 1903, p. 229).

[1] Voir les statistiques criminelles. — Leroy-Beaulieu, p. 263. — Taudière, p. 283. — Joly, *De la corruption de nos institutions.* — Fouillée, *Les jeunes criminels, l'Ecole et la presse.*

M. Guillot a écrit cette phrase si souvent citée : « Il ne peut échapper à aucun homme sincère, quelles que soient ses opinions, que l'effrayante augmentation de la criminalité chez les jeunes gens a coïncidé avec les changements apportés dans l'organisation de l'enseignement public ». — Voir le tableau statistique présenté dans la séance du 6 mai 1908 du comité de défense des enfants traduits en justice : il y a eu en 1907, 6.377 mineurs arrêtés à Paris contre 4.856 en 1906.

[2] « J'ai été un de ceux qui, au moment où on a voulu partout édifier des écoles ont cru que toutes les fois qu'on construirait une école on fermerait une prison : en ce moment nous sommes loin de compte... Je ne sais pas si, à côté de l'instruction, il n'y a pas lieu de se préoccuper de l'éducation » (Réquisitoire de l'avocat général à la Cour d'assises de la Seine, dans l'affaire du meurtre du jeune Debroise (*Gazette des tribunaux*, du 23 octobre 1907).

« L'instruction est bonne, non pas en soi, mais par le bien qu'elle fait, notamment à ceux qui la possèdent ou l'acquièrent » (Taine, t. XI, p. 356, note 2).

lait jamais parler de religion dans les écoles. L'instruction est nulle depuis dix ans; il faut prendre la religion pour base d'éducation. Les enfants sont sans idée de la divinité, sans notion du juste et de l'injuste. De là des mœurs farouches et barbares ». Et le décret du 17 mars 1808 sur l'organisation de l'Université portait que toutes les écoles « prendraient pour base de leur enseignement les préceptes de la religion catholique[1] ».

Précisément parce que la neutralité est impossible au point de vue religieux en matière d'enseignement l'État ne saurait demeurer « a-religieux », il doit prendre parti[2]. A l'heure actuelle, s'il est neutre légalement, il est, en fait, antireligieux. En prenant cette attitude l'État manque à son devoir le plus essentiel, car s'il peut être délicat de déterminer les conditions dans lesquelles l'État doit donner une place à la religion dans l'enseignement public, il est incontestable qu'une action antireligieuse exercée dans l'école par ses représentants est une atteinte intolérable à la liberté. Or la préoccupation qui guide et domine en ce moment l'État en France, nous le montrerons plus loin[3], c'est la préoccupation antireligieuse. Son action est une action antireligieuse, et c'est à la constatation de ce fait qu'il faut se reporter si l'on veut entendre quel est le sens actuel du mot « laïque ». Ce mot ne veut plus dire : étranger à l'idée religieuse; il veut dire : hostile à l'idée religieuse. Sous l'empire des aspirations gouvernementales qui se manifestent de nos jours, la neutralité est souvent

[1] Portalis, *Discours au Corps législatif*, le 4 avril 1902 (De Clercq, *Recueil des traités*, t. I, p. 502). — Décret du 17 mars 1808, article 38.

[2] « Je ne sais rien de plus imbécile que la tyrannie des mots : Neutralité scolaire! Avec cette vacuité ridicule on énerve depuis vingt-cinq ans l'enseignement laïque. Défense à l'instituteur d'enseigner la vérité... Il faut interdire l'enseignement de l'erreur et rendre obligatoire celui de la vérité » (*L'action* du 8 janvier 1908, cité par le *Bulletin de la Société d'éducation* du 15 janvier). Pour l'auteur de l'article l'erreur est évidemment la doctrine catholique.

[3] Voir : l'État et la religion.

violée dans la pratique[1]; l'école laïque, et c'est le caractère que lui attribue de plus en plus le langage populaire, tend à devenir l'école antireligieuse[2]. C'est ici qu'il faut envisager la responsabilité de l'État actuel dans l'action de ses agents sur les instituteurs et des instituteurs eux-mêmes au point de vue politique et antireligieux.

Nous disons que l'État par ses agents, c'est-à-dire par ceux qui dirigent les affaires publiques et par ses fonctionnaires de l'ordre supérieur, est responsable de l'attitude des instituteurs primaires et de la façon dont, trop souvent, ils exercent leurs fonctions. Les instituteurs en effet ne sont pas tous, il s'en faut de beaucoup, responsables, des graves infractions qu'ils commettent à leur devoir. Ce devoir c'est, dans l'abstention que la loi leur impose en matière d'enseignement religieux, le respect des croyances du père de famille, et à plus forte raison l'absence de toute attaque contre ces croyances. Ce devoir c'est aussi leur éloignement complet et absolu de toute action politique, action à laquelle ils devraient rester totalement étrangers.

[1] Voir la lettre des évêques de France aux pères de famille en 1909, et les interdictions portées par les évêques contre les livres scolaires. Voir plus loin les textes cités.

[2] Comme on l'a fait remarquer, la propagande antireligieuse dans l'école c'est la guerre aux convictions religieuses d'un grand nombre de citoyens avec l'argent de tous. Elle revêt un caractère plus odieux quand elle s'exerce sur le terrain de l'enseignement primaire qui est obligatoire et dans un milieu où les parents peuvent plus difficilement faire respecter leurs droits.

Dans la discussion de la loi de 1882, M. Jules Ferry se défendait de remplacer la religion d'État par une irréligion d'État (Sénat, séance du 4 juillet 1881). — C'est cependant le résultat auquel tendent aujourd'hui ceux qui rejettent en pratique la neutralité scolaire : « aux yeux de ces polémistes l'école laïque n'est pas seulement a-catholique ou a-religieuse, elle est essentiellement, par destination et par nature, anticatholique, antireligieuse » (Fonsegrive, *Le Correspondant*, 10 décembre 1908, p. 870. — P. Lescœur, *La mentalité laïque et l'école*, 1906). — Cette doctrine est celle de la Ligue de l'enseignement qui reçoit constamment les approbations et les concours officiels.

Or nous sommes bien loin, dans la pratique, de cet idéal. Nous sommes loin de l'instituteur d'autrefois environné de la considération de tous dans l'exercice de ses modestes fonctions qu'il se bornait à remplir avec un dévouement qui en relevait l'importance. Jamais, malgré les panégyriques officiels qui la magnifient, la carrière d'instituteur public n'a été au fond plus assujettie, plus subordonnée, plus dépendante du pouvoir central, plus soumise aux exigences de ses représentants politiques. Les uns, par ambition, vont au devant de ces exigences ; les autres, comprenant leurs devoirs, mais courbés sous les nécessités de la vie journalière, s'y résignent. Presque tous les subissent et acceptent de jouer un rôle qui les éloigne de leurs véritables obligations.

Il ne faut pas s'étonner de cette attitude si on veut se rappeler de quelles incitations les instituteurs ont été l'objet, de quelles flatteries ils ont été grisés par les politiciens[1] : l'avenir du pays reposait sur eux, la formation des jeunes générations leur était confiée, et dans leurs mains se trouvait le sort de la nation qui serait ce qu'ils l'auraient faite. Ils étaient les agents nécessaires, indispensables, de la rénovation sociale. Imbus de ces idées, ils avaient rapidement conscience d'être une puissance dans l'État[2],

[1] En 1887, le président du conseil municipal dit aux instituteurs réunis en congrès à Paris : « vous exercez un superbe sacerdoce » (Goyau, *L'école d'aujourd'hui*, p. 135, 164). — Discours prononcé par M. Combes, le 8 août 1903, au congrès des amicales des instituteurs de Marseille : « C'est à vous, Mesdames et Messieurs, que la République confie le soin de faire descendre cette lumière des cîmes élevées où elle est apparue tout d'abord dans les couches profondes du peuple ». Les instituteurs sont « les ministres de ce culte nouveau qui a pour autel la liberté, pour dogmes les droits et les devoirs des citoyens, pour révélation d'en haut la conscience et la raison humaine » (*Revue des Deux-Mondes*, 1er novembre 1903, p. 55).

[2] « Nos instituteurs forment déjà une armée permanente de fonctionnaires qui chaque jour renforce l'action pernicieuse exercée par l'Etat sur les intérêts locaux » (Le Play, *La réforme sociale en France*, 1887, p. 365).

ils devaient être conduits à exercer une action politique, et ils l'exercent en effet.

Négligeons même ceux qui visent par ambition à jouer un rôle personnel comme politiciens[1], et envisageons quelle est la situation d'un instituteur nommé, non par son chef hiérarchique, mais par le préfet, que ce fonctionnaire peut révoquer, déplacer d'un bout du département à l'autre sans égard pour aucune considération de famille ou de santé[2]. Chargé presque partout des fonctions de secrétaire de la mairie qui lui donnent le plus souvent l'influence et l'autorité dans la commune, adversaire du maire si le maire est indépendant, son auxiliaire obligé si le maire est un tyranneau de village, l'instituteur est soumis aux injonctions du politicien local et, dans tous les cas, à celle de l'administration[3]. C'est, dans la plupart des cas, à l'encontre de son devoir le plus élémentaire, un fonctionnaire

« C'est à lui-même que l'État doit s'en prendre lorsque les instituteurs violent les lois ou lui manquent de respect » (M. de Lanessan, *Le Siècle* du 25 avril 1908).

M. Franchet dans la *Revue de l'enseignement primaire*, du 2 octobre 1904 : « Les maîtres d'école ont pris conscience de leur force, de leur pouvoir politique » (*Bulletin de la Société d'éducation*, 15 novembre 1905, p. 1056).

[1] Et quels politiciens! On connaît les exemples trop fameux des membres de l'enseignement primaire adhérant bruyamment aux doctrines antimilitaristes et antipatriotiques et à la propagande révolutionnaire de la Confédération générale du travail. — Voir en particulier l'affaire Nègre en 1907, l'affaire des instituteurs d'Angers en 1908 (Voir *le Temps*, du 25 avril 1908).

[2] Certaines garanties ont été données cependant aux instituteurs contre l'arbitraire préfectoral qui dans nombre de cas a été poussé à l'extrême (ainsi, pour la révocation, l'article 31 de la loi de 1886).

[3] C'est ce que constatait déjà en 1886, au Sénat, M. Bardoux en demandant qu'on enlevât la nomination des instituteurs au préfet : « Vous en faites des agents électoraux. Vous les transformez en politiciens de village. Précisément parce que vous avez proclamé la neutralité, il faut sauvegarder l'école de la politique » (Discours au Sénat, du 15 février 1886).

politique, un agent politique, un ouvrier de discorde[1], et qui tend à le devenir de plus en plus : il doit faire voter les électeurs, les endoctriner, souvent les surveiller. Il est le préposé de l'administration préfectorale[2]. Vaniteux parfois et prétentieux, il s'impose souvent par la crainte aux populations qui sont obligées de recourir à ses services.

On arrive aussi, par la force des choses et grâce aux tendances du pouvoir central, à en faire de plus en plus un agent antireligieux. Il a dû abandonner les fonctions de chantre ou d'organiste à l'église qui l'aidaient à vivre mais le rapprochaient du clergé. Officiellement il ne peut conduire les enfants à l'église[3]; en fait il est souvent empêché de s'y rendre lui-même. On a cherché à en faire une sorte de curé laïque, adversaire et antagoniste du curé[4].

[1] « Inconsciemment, par la direction que lui impriment ses chefs et qu'il suit avec empressement, il travaille au déclassement et presque au mécontentement universel » (Leroy-Beaulieu, p. 253).

[2] « L'école fondée par la République est une école de défense et d'action républicaines » (M. Buisson au 25e congrès de la ligue de l'enseignement, *Bulletin de la ligue de la liberté de l'enseignement*, avril 1906, p. 109). — On pourrait citer à cet égard des faits de notoriété publique. Souvent les instituteurs se lancent eux-mêmes dans la lutte électorale. Nous en avons vu nous-même amenant aux réunions électorales leurs élèves qui manifestaient par des cris grossiers soulevant la réprobation générale.

Cette ingérence politique des instituteurs est constatée par leurs chefs eux-mêmes. Les journaux du 9 juin 1908 reproduisaient la circulaire de l'inspecteur d'académie aux instituteurs de l'Ain : « Il ne vous appartient pas de vous signaler dans les polémiques locales ni de prétendre à une autorité étrangère à vos fonctions, sous prétexte que vous êtes plus éclairés que le commun des hommes ».

[3] Circulaire ministérielle de 1903.

[4] « L'instituteur n'apparaît pas comme un serviteur de la collectivité..... On le présente absolument comme un maître..... L'instituteur ne doit pas être seulement indépendant du curé, il doit être un anticuré » (Fonsegrive, *Le Correspondant*, 10 décembre 1908, p. 860, 870).

C'est la doctrine émise par la Ligue de l'enseignement dont M. Briand, ministre de l'Instruction publique, disait au congrès de Besançon : « Elle est la collaboratrice étroite du ministre de l'Instruction publique dont

S'il est contraint d'ajouter à ses fonctions déjà pénibles l'organisation de cours d'adultes, de patronages, d'œuvres post-scolaires, c'est la plupart du temps dans le but de faire concurrence aux œuvres catholiques similaires[1] que lui est imposée cette tâche dont il s'acquitte en général de fort mauvaise grâce.

Quand on considère quelles influences s'exercent sur lui, comment veut-on qu'il ne soit pas naturellement porté à attaquer les doctrines ou les pratiques religieuses elles-mêmes? Que ces attaques se produisent souvent dans l'école, c'est ce dont il ne faut pas douter aujourd'hui; les faits recueillis à cet égard sont nombreux bien qu'il ne soit pas toujours facile d'en apporter la preuve matérielle[2]. Mais nous avons le droit d'affirmer que ce rôle d'agent antireligieux est celui d'un trop grand nombre d'instituteurs. Il suffit pour le démontrer de se reporter aux manuels scolaires composés dans ces dernières années[3], à

elle est pour ainsi dire le prolongement dans le pays » (Journaux du 5 août 1907).

M. Macé au congrès de la Ligue de l'enseignement à Lille en 1885 : « Ce que nous faisons est une œuvre maçonnique » (*Bulletin de la Ligue*, août 1885, p. 331). — V. aussi : Goyau, *L'école d'aujourd'hui*, p. 211.

[1] Goyau, *L'école d'aujourd'hui*, p. 197, 375, 378. — L'enseignement libre (*Bulletin de la ligue de la liberté de l'enseignement*), avril 1906 : compte rendu du 25e congrès de la ligue de l'enseignement. — Voir le *Bulletin de la Société d'éducation*, 15 juillet 1908, p. 605.

[2] Voir les faits articulés par un père de famille et admis en preuve par la cour de Dijon (*Revue du culte catholique*, janvier 1908, p. 26, pour le texte de l'arrêt).

[3] Lescœur, *Les manuels de morale à l'école laïque* (*Bulletin de la Société d'éducation*, 15 décembre 1908, p. 982). Voir par exemple le *catéchisme républicain :* « Il faut saper les idoles pourries, et, parmi les idoles, la plus tenace et la plus pourrie de toutes : celle de la vérité Dieu ». Ce catéchisme fait partie de la Bibliothèque d'éducation, fondée, dit le titre, par les instituteurs français pour la propagande laïque. — Voir Gaumont (*Tract de l'action populaire*) : *Les leçons de morale* de MM. Payot et Bayet. Ce manuel mis entre les mains des enfants contient, par exemple, cette affirmation : « Aucune croyance sur Dieu n'est acceptée par tous ceux qui pensent » (Payot, p. 230).

ces congrès d'instituteurs dont les comptes rendus révèlent l'apologie des plus honteuses théories. C'est là qu'on vante les avantages de la coéducation des sexes, du « couple éducateur[1] », qu'on se livre aux attaques les plus scandaleuses contre l'idée religieuse elle-même. Comment veut-on que ces idées n'aient pas leur répercussion dans l'école elle-même?

Le sentiment patriotique n'est même pas respecté. Pour s'en convaincre il suffit de parcourir ces publications qui comptent un grand nombre d'abonnés et qui, destinées au personnel enseignant, ont attaqué odieusement les idées patriotiques[2]. Il suffit de voir quelles retentissantes adhésions, suivies il est vrai de courageuses protestations, ont été données aux plus abominables théories[3]. L'indisci-

[1] Le congrès des amicales tenu à Lille du 28 au 31 août 1905 adopte un vœu tendant à la coéducation des sexes dans les écoles primaires et les écoles normales; à la tête de chaque école sera placé « un couple éducateur, marié ou non » (*Le plan maçonnique*, Lille, Colpin, 1905, supplément, p. 7).

On peut aussi se reporter aux revues destinées aux instituteurs : « Entre l'Ecole et l'Eglise le duel est à mort ». *Annales de la jeunesse laïque*, citées par Mgr Baudrillart (*Bulletin de la Société d'éducation*, 15 juillet 1908, p. 601). — M. Aulard dans la même publication : « Point d'équivoque. Ne disons plus : « Nous ne voulons pas détruire la religion »; disons au contraire : « Nous voulons détruire la religion » (*Eod. loco*, p. 603). — La *Revue de l'enseignement primaire* qui se vante de compter 40.000 abonnés dans le personnel enseignant n'a pas craint de professer les doctrines antipatriotiques (Bocquillon, *Pour la Patrie*, p. 131).

[2] Bocquillon, *La crise du patriotisme à l'école*, 1905. *Pour la Patrie*, 1907, p. 132.

Le *Bulletin des anciens élèves de l'école normale de la Seine*, publie en 1904, l'article d'un instituteur qui démontre que le livre d'histoire de M. Hervé est le meilleur des ouvrages d'éducation (Bocquillon, *Pour la Patrie*, p. 204). On a dit souvent que nous avions été vaincus par l'instituteur allemand, mais on a trop oublié que cet instituteur était avant tout patriote.

[3] Voir les faits cités par M. Bocquillon (*Pour la Patrie*, avant-propos, et p. 214 et s. — Voir sur le congrès de Lille et l'*Union des instituteurs patriotes* (*eod. loco*, p. 273 et 308). — Voir le *Correspondant* du 10 mai 1908, p. 616.

pline et le mépris de l'autorité se révèlent par la constitution des syndicats d'instituteurs et même par des sympathies ouvertement manifestées pour des organisations révolutionnaires[1]. Encore une fois peut-on supposer que les instituteurs trop nombreux imbus de telles doctrines n'en laissent aucune trace dans leur enseignement? Les représentants de l'État constatent parfois le mal[2], mais l'État manque à sa mission qui est de surveiller l'école et de rappeler l'instituteur à son véritable devoir.

Aucun pays ne supporterait dans l'école une pareille anarchie ni un tel renversement du rôle de l'instituteur. Dans notre pays où l'Etat, sortant de son rôle, fait de l'instruction publique un moyen de domination, ne respecte ni la liberté de l'enseignement, ni celle des pères de famille, aucun moyen légal n'existe ni pour ces pères de famille, ni pour leurs représentants dans la commune d'agir directement[3] pour rappeler les membres de l'enseignement à l'exercice de leurs véritables fonctions.

Le mal est tel cependant qu'une réaction s'est produite dont le développement constituerait pour notre pays un heureux symptôme de vitalité. Cette réaction est en effet une

[1] Les syndicats d instituteurs réunis en congrès national à la Bourse du travail de Nantes déclarent adhérer à la Confédération générale du travail (*Bulletin de la semaine*, du 8 avril 1907). — Dans le referendum organisé par les instituteurs patriotes pour protester contre l'adhésion à la Confédération générale du travail, 635 votes favorables ont été obtenus sur les 3.000 instituteurs de la Seine (*l'Éclair*, 19 juillet 1907). Les instituteurs syndicalistes du congrès de Lyon ont manifesté leur regret de n'avoir pu appeler à leur congrès les délégués des bourses du travail et ont annoncé cette réunion pour l'année suivante (*Bulletin de la semaine*, 29 avril 1908).

[2] « Votre place n'est pas dans les bourses du travail, votre place n'est pas davantage à la Confédération générale du travail. Elle y est d'autant moins qu'il s'y tient un langage auquel un instituteur ne peut pas apporter son adhésion » (Lettre de M. Clémenceau aux instituteurs, *Bulletin de la semaine*, 8 avril 1907).

[3] Nous citons plus loin la tentative faite pour réprimer indirectement les écarts de l'instituteur par une demande en dommages-intérêts.

protestation contre les doctrines étatistes dans ce qu'elles ont de plus visiblement dangereux puisqu'elles tendent à mettre la main sur l'enfance. Le sentiment public s'est manifesté tout d'abord par l'essor de l'enseignement privé dès qu'il a trouvé le moindre terrain favorable à la liberté : même sous la pression de la contrainte légale, on a vu et on voit encore, sous toutes les formes possibles, une efflorescence de l'enseignement libre qui cherche à surmonter les obstacles légaux pour se soustraire à une odieuse contrainte[1]. Un fait est constant et s'impose : dès qu'un établissement libre a pu s'ouvrir, au prix de tous les sacrifices volontairement consentis par les citoyens, il est, le plus souvent rempli d'élèves. Dès qu'une mesure législative supprime un des modes d'exercice de la liberté de l'enseignement, l'initiative privée s'ingénie à chercher un nouveau terrain sur lequel elle puisse s'exercer. C'est un besoin d'indépendance, c'est la revendication d'une liberté primordiale qui se manifestent.

Cette initiative privée s'est aussi traduite sous la forme de groupements tels que la société d'éducation et d'enseignement[2] ; la ligue de la liberté de l'enseignement[3] ; les nombreuses organisations locales ou régionales pour la défense de l'enseignement[4] ; les associations de pères de famille, soit pour fonder et soutenir des écoles libres, soit pour exiger la neutralité des instituteurs publics[5].

[1] Mgr Baudrillart, *Bulletin de la Société d'éducation*, 15 juillet 1908.

[2] Fondée en 1868.

[3] Fondée en août 1902.

[4] Voir la nomenclature de ces associations dans le *Guide d'action religieuse*, Reims, 1908, p. 261.

[5] Sur les associations des pères de famille, voir la *Réforme sociale*, 1er juillet 1907, p. 121. — Circulaire du comité consultatif de l'action libérale populaire du 31 juillet 1908 (rapport de M. Challamel). — M. Briand, ministre de l'Instruction publique, protestant contre l'arrêt de Dijon et l'action des associations de pères de famille, a osé dire à la Chambre : « Ce n'est pas aux citoyens à se faire juges de la neutralité scolaire » (Chambre des députés, 27 décembre 1907, p. 3078).

Ces associations créées en grand nombre depuis un certain temps ne sont en réalité que la manifestation du droit légitime des pères de famille d'exercer sur l'école une surveillance qui leur appartient. Ce mouvement s'est produit à la suite de faits trop nombreux qui avaient ému l'opinion publique et dont les plus connus sont ceux qui ont fait l'objet de l'affaire Morizot. La Cour de Dijon saisie de l'action en dommages-intérêts formée contre un instituteur par un père de famille à la suite de propos odieux tenus dans son école a rejeté le déclinatoire d'incompétence soulevé par le préfet[1]. Le tribual des conflits ayant de son côté[2] annulé l'arrêté de conflit, l'instituteur fut condamné à des dommages-intérêts sur la preuve administrée des faits incriminés. Tel fut le point de départ de la campagne dirigée contre les associations de pères de famille. Cette unique poursuite donna lieu aux plus violentes attaques et fut suivie du dépôt de deux projets de loi par M. Doumergue, réunis en un seul à la suite du rapport de M. Dessoye président de la ligue de l'enseignement[3].

D'après ce projet tout père de famille peut saisir l'autorité académique de plaintes contre les membres de l'enseignement en raison de faits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Mais, après avoir reconnu aux parents ce droit qui existait déjà, le projet substitue la responsabilité civile de l'État à celle des membres de l'enseignement public pour les faits commis par eux (à moins qu'il ne s'agisse de faits qualifiés de crimes et de délits par la loi pé-

Ce droit n'est-il pas cependant le droit incontestable des pères de famille comme l'affirme la déclaration des évêques de France du mois d'août 1908 ?

On a même fait remarquer à ce sujet que la Convention, par le décret du 5 nivôse an II, avait consacré le droit des pères de famille à cette surveillance.

[1] *Gazette des tribunaux*, du 30 décembre 1908.

[2] *Gazette des tribunaux*, 15 et 16 juin 1908.

[3] Voir les rapports de M. Le Marois (comité consultatif de l'action libérale populaire. Circulaire du 15 mars 1909).

nale). C'est contre le préfet que doit être dirigée l'action en responsabilité, sauf à l'État à exercer un recours contre l'instituteur condamné.

C'est donc l'État qui vient soustraire l'instituteur à la responsabilité de ses fautes personnelles contrairement au principe posé d'une façon incontestable par la jurisprudence. C'est l'instituteur couvert par la disposition si critiquée de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, disposition encore aggravée puisque sous l'empire de cet article on pouvait, avec l'autorisation du Conseil d'État, poursuivre le fonctionnaire devant les tribunaux civils. C'est le père de famille obligé d'agir contre le préfet, c'est-à-dire, on l'espère bien, n'osant pas faire valoir son droit. C'est enfin, l'État, c'est-à-dire en réalité l'ensemble des contribuables, responsable du montant des condamnations, sous réserve d'un recours contre l'instituteur, recours subordonné à l'appréciation de l'administration.

La seconde partie du projet prévoit des peines pouvant aller jusqu'à la prison contre les parents ou personnes responsables qui auront empêché un enfant de recevoir l'enseignement obligatoire ou de faire usage des livres régulièrement inscrits pour être employés dans les classes. Punissables aussi sont les personnes qui auront provoqué à ces infractions. C'est donc apporter un obstacle au droit des parents de veiller à ce que rien dans l'enseignement ne porte atteinte à leurs croyances religieuses. C'est, sous une forme à peine voilée, une menace dirigée contre les justes protestations des pères de famille et contre les condamnations de livres scolaires prononcées par les évêques.

Voilà tout ce qu'on a trouvé à faire pour rassurer les esprits contre les tendances qui se manifestent aujourd'hui dans nombre d'écoles publiques et qui alarment tant de citoyens. Nous doutons que ces mesures, si elles sont adoptées par le Parlement, aboutissent à la pacification sociale sur le terrain scolaire. Elles seront considérées

comme une mainmise nouvelle et plus intolérable de l'État sur l'éducation de l'enfance.

Les instituteurs eux-mêmes, en nombre important, ont organisé une protestation contre les doctrines odieuses qui tendaient à envahir l'enseignement public [1]. Un mouvement s'est dessiné, même en dehors de toute idée confessionnelle en faveur d'un enseignement supérieur échappant à la tutelle étroite des pouvoirs officiels [2]. Enfin les publicistes libéraux ont protesté contre le monopole et même contre la prépondérance actuelle de l'enseignement de l'État; il en est même qui ont réclamé la suppression de l'université comme organisation unifiée; ils ont demandé l'autonomie des établissements d'enseignement secondaire recevant une dotation en proportion seulement du nombre de leurs élèves [3].

Quoi qu'il advienne de ce mouvement de réaction, il ne saurait encore prévaloir contre les tendances de l'État qui se manifestent de plus en plus dans la législation et dans l'application qui en est faite.

Si nous essayons de résumer ce que nous avons dit de ces tendances nous pouvons constater combien l'État s'est éloigné du rôle que nous avions considéré comme son rôle légitime au début de ce chapitre.

[1] Bocquillon, *La crise du patriotisme à l'école* (Voir l'appréciation de M. Gaston Boissier à l'Académie française. Séance du 29 novembre 1906). *Pour la Patrie*, 1907. — L'Union des instituteurs laïques patriotes (*Pour la Patrie*, p. 23 : appréciation de M. Gréard).

[2] En 1907, une association d'enseignement médical des hôpitaux de Paris se fonde pour réagir contre le monopole de l'État (Journaux du 15 janvier 1907).

La Société des conférences institue un véritable enseignement supérieur indépendant (Cours de M. Brunetière, de M. Jules Lemaître, etc.).

[3] Voir sur ces points : Le Play, *La Réforme sociale en France*, t. II, p. 374. — Taine, t. XI, p. 354. — De Lamarzelle, *La crise universitaire*, p. 289. — Baumann, *Le programme politique du positivisme*, 1904. — La loi du 10 juillet 1896, a donné le nom d'Université aux facultés du même ressort académique investies de la personnalité morale par la loi du 28 avril 1893 (article 71).

Sans doute, nous l'affirmons de nouveau, l'État ne peut se désintéresser de l'enseignement et de l'éducation des jeunes générations ; mais au lieu d'être l'auxiliaire ou le suppléant du père de famille, au lieu de se borner à combler les lacunes de l'initiative privée, au lieu de rechercher et d'encourager toutes les bonnes volontés, il tend à ruiner toute œuvre qui n'est pas la sienne, il aspire à être le seul maître et le seul éducateur. Cette doctrine de l'État éducateur est, comme on l'a dit, « tyrannique si l'État impose sa croyance, monstrueuse si l'État ne croit à rien[1] ». Et, chose singulière, les promoteurs de cette doctrine sont des individualistes forcenés qui se réclament avant tout de la liberté de conscience et des droits de chaque citoyen[2].

En constatant quelle est, à l'heure actuelle, l'œuvre de l'État en matière d'enseignement, en voyant ce qu'il fait de la législation scolaire et comment il l'applique, comment il abuse ou laisse abuser du monopole qu'il exerce en fait sur un si grand nombre de points, on peut voir ce qu'il ferait du monopole de l'enseignement le jour où il serait établi par la loi.

De tous les monopoles, c'est le plus dangereux, car il constitue le plus grand des empiétements de l'État[3]. Par le monopole, l'État porterait un coup terrible à ses propres institutions : bien loin d'être grandie, l'Université serait diminuée par une législation qui peuplerait ses collèges au moyen de la contrainte ; l'enseignement public serait privé du stimulant de l'émulation[4], ses maîtres se-

[1] Keller, *Bulletin de la Société d'éducation*, janvier 1906, p. 19.

[2] « Louis XIV n'allait pas plus loin dans l'arbitraire, lorsqu'il fermait les écoles protestantes et jansénistes. Au moins Louis XIV était-il dans la logique de son principe. Il n'avait pas la prétention de passer pour libéral » (*Le Temps*, du 25 février 1904, à propos du projet de loi sur l'enseignement secondaire).

[3] Taine, t. XI, p. 363.

[4] Telle est, croyons-nous, l'opinion des universitaires, soucieux de la dignité et de la prospérité de l'Université. La suppression de la liberté

raient soumis à la tyrannie d'un pouvoir qui, n'ayant plus à redouter aucune concurrence, leur imposerait les pires exigences[1]. Le droit du père sur son enfant[2], et le droit de l'enfant lui-même seraient violés. Au point de vue social, les résultats seraient également désastreux quand l'enseignement public ne serait plus qu'un moyen d'exercer sans contrainte la domination politique et l'action antireligieuse. Déjà par la façon dont il comprend son rôle, l'État a jeté dans le pays de redoutables germes de discussion : qui donc en effet a travaillé à propager la discorde sous prétexte d'établir l'unité morale du pays? S'il existe, comme on se plaît à le répéter[3], deux jeunesses au sein de la nation française, qui donc a la responsabilité de cette division?

Ce qui fait surtout que le monopole ne présente aucune garantie, c'est que l'enseignement sera ce que le fera l'État[4].

de l'enseignement, dit M. Rocafort, serait une mauvaise action doublée d'une sottise (*L'Unité morale dans l'Université*, p. 228).

« Puisque la faiblesse de notre condition humaine requiert un contrepoids en toute chose, il est plus raisonnable que les universités et les jésuites enseignent à l'envi, afin que l'émulation aiguise leur vertu » (*Testament politique de Richelieu*, cité par Le Play, t. II, p. 377).

[1] « Le jour où l'État qui, aujourd'hui, est obligé de faire des concessions pour s'amener des élèves, pourra dans sa libre indépendance faire de nouveaux programmes de libre-pensée, ce jour-là le monopole sera laïque. Comme *l'État c'est nous*, l'État sera républicain et nous républicains et maçons, nous imposerons ces réformes » (Rapport du F.·. Geyer au convent de 1898. Compte rendu, p. 300).

[2] Rocafort, p. 220.

[3] J. Ferry, Discours aux délégués des sociétés savantes à la Sorbonne en 1879 : « Méfions-nous d'une liberté qui tend à dissoudre l'unité morale de la France..... et de faire deux parts de la jeunesse française » (Taudière, *L'enseignement supérieur libre*, p. 11).

M. Combes au Sénat (séance du 24 juin 1904). — Voir aussi, le 18e congrès de la ligue de l'enseignement (*Bulletin de la Société d'éducation*, 1899, p. 28).

[4] « L'État n'est pas désintéressé. Il élève l'enfant, non pas dans l'intérêt de celui-ci, mais dans l'intérêt du parti qui a, en ce moment, la main

Il ne sera pas seulement soumis à l'arbitraire de ceux qui dominent l'État; mais l'État peut changer de maîtres, et ces maîtres, pendant leur passage au pouvoir, auront la prétention de diriger suivant leurs vues l'enseignement public devenu un instrument de règne. Ce danger est tellement menaçant qu'il fait hésiter les esprits, les plus sectaires, prêts à faire litière de la liberté d'autrui, mais se demandant ce qu'il adviendrait si les hasards de la politique mettaient aux mains de leurs adversaires ce pouvoir absolu que leurs amis réclament en ce moment pour l'État[1]. A l'heure actuelle en effet, l'État a cessé, en fait, d'être un organisme fonctionnant dans l'intérêt de tous, il est de plus en plus un parti politique au pouvoir. Nous dirons même qu'il est de plus en plus une secte au pouvoir[2].

Nous allons être conduits à l'envisager sous cet aspect dans ses rapports avec la religion, dans son rôle même en ce qui concerne la bienfaisance publique. On aperçoit facilement quel est déjà le danger de ses empiètements successifs et de sa tendance à l'omnipotence dans le domaine de l'enseignement[3]. Dans ce domaine, l'État voulant que tout

sur l'instruction publique « (M. de Las Cases au Sénat, 23 juin 1904, *Officiel*, p. 615).

[1] Voir les objections faites à ce sujet dans les convents maçonniques (*Le club des jacobins*, *La Franc-maçonnerie et la liberté de l'enseignement*, p. 172, 184).

[2] Voir les conclusions de ce travail. — « L'Etat, c'est nous » (Convent de 1898, compte rendu, p. 300). « C'est la Franc-maçonnerie qui a fait passer dans la législation de la troisième République les lois militaires et scolaires » (Discours de clôture du convent de 1897, p. 12).

[3] Pour montrer jusqu'où peuvent aller sur ce terrain les aspirations des fanatiques du pouvoir absolu de l'Etat, nous citerons à titre d'exemple le vœu adopté par le dixième congrès des Loges de l'Afrique du Nord (Algérie et Tunisie) en avril 1903. Nous copions textuellement le compte rendu (p. 36) :

« Considérant que le père de famille ne peut, sans être déchu de certains droits sur ses enfants, soit porter atteinte à leur vie, à leur moralité et même à leur patrimoine; que de même il ne peut, à un âge où ils

soit fait par lui, est devenu pour la liberté, pour l'indépendance des citoyens, pour le père de famille conscient de ses droits et de ses devoirs, pour l'enfance elle-même, un redoutable danger.

sont dans l'impossibilité de les discuter, leur imposer des principes qui pervertissent l'intelligence ;

Considérant que, pour combattre les efforts intéressés du père ou des ascendants, il importe de prendre des mesures énergiques, de répandre l'instruction laïque et l'enseignement philosophique ;

Emet le vœu :

1° Qu'une disposition, ainsi conçue, soit ajoutée au Code civil : Défenses formelles sont faites aux parents, ascendants ou ayants droit de donner ou d'enseigner à leurs enfants, pupilles ou descendants; une religion quelle qu'elle soit, sous peine de déchéance de puissance paternelle et de puissance légale. Et, qu'en cas d'infraction dûment constatée, les enfants, pupilles ou descendants, seront retirés et confiés à l'État aux frais des parents ou ascendants ;

2° Que l'instruction laïque obligatoire donnée par l'État soit seule autorisée et que les parents qui voudraient instruire les enfants à leur domicile ne puissent le faire qu'avec le concours d'instituteurs et d'institutrices approuvés et présentés par l'État ».

Si ce document n'était en notre possession nous aurions douté de son authenticité.

V

L'État et la religion.

L'État se trouve en présence de la religion; la religion est un fait qu'il ne peut ignorer ni méconnaître parce que ce fait s'impose à lui. Quelle attitude l'État prendra-t-il à l'égard de la religion? Comment seront réglés les rapports nécessaires entre l'État et l'Église?

Nous considérons, disons-nous, la religion comme un fait social. Aussi, sans vouloir entrer dans l'examen des principes doctrinaux et en particulier dans l'exposé de la doctrine catholique à cet égard, exposé qui sort de notre compétence, nous voudrions indiquer de quelles façons, *en fait*, peuvent se comprendre ces rapports.

Nous n'avons pas la prétention de définir dans un traité de droit public quel doit être en principe le rôle de l'État au point de vue religieux, et nous nous proposons moins de rechercher ce que peut faire l'État en cette matière que d'indiquer au delà de quelles limites son action devient abusive. C'est donc en nous plaçant au point de vue des conditions de l'existence sociale actuelle, c'est en envisageant ce qui se passe dans l'ensemble des peuples civilisés modernes, que nous voulons examiner comment on peut comprendre le rôle de l'État vis-à-vis de la religion. La question se précise encore quand on l'envisage, comme nous le faisons, au point de vue français, car il faut bien reconnaître qu'en France, de par la tradition nationale, la religion est en réalité la religion catholique. A cette religion se rattache, au moins par son origine et ses liens de famille, la majorité des citoyens [1] ; c'est encore un fait qui s'impose et qui nous autorise à traiter la question des rapports de l'Église et de l'État surtout en ce qui concerne la religion catholique. C'est à son égard qu'elle se pose prin-

[1] Rapport de Paul Bert en 1883, p. 45 (de Lamarzelle, *Commentaire de la loi du 9 décembre 1905*, p. 9).

cipalement et qu'elle présente le plus grand intérêt, les conclusions auxquelles nous aboutirons s'appliquant du reste, dans ce qu'elles ont d'essentiel, aux autres confessions religieuses.

Comment peut-on comprendre, dans la pratique, les rapports de l'État avec l'Église? Diverses situations peuvent se présenter et différents systèmes peuvent se concevoir.

Le premier système est celui de l'union de l'État et de l'Église. Dans cette conception les préceptes de l'Église sont en même temps les lois de l'État. Le pouvoir civil et le pouvoir religieux se prêtent un appui réciproque. C'est le système qui prévalait en France sous l'ancien régime, alors qu'une certaine confusion régnaït même entre les deux pouvoirs[1]. Ce système a disparu avec l'ancien régime.

La religion d'État peut aussi se concevoir comme en Angleterre et en Russie. Il existe une doctrine religieuse qui est une doctrine nationale; elle est professée par le chef de l'Etat qui est, en principe, le chef de la religion. Ajoutons cependant, qu'en Angleterre surtout, le système de la religion d'État, fortement ébranlé de nos jours, est tempéré par une liberté des cultes reconnue de plus en plus largement aux dissidents[2]. Il est bien évident qu'en France, à l'heure actuelle, le système de la religion d'État, comme en Angleterre, ne saurait être applicable.

[1] Le roi est appelé « l'évêque du dehors ».

« Ce droit (de maintenir dans l'Etat l'ordre général) donne au prince le droit d'employer son autorité pour faire observer les lois de l'Eglise dont il doit être *le protecteur, le conservateur et l'exécuteur* » (Domat, *Le droit public*, livre I, titre II, section II).

[2] En particulier pour les catholiques il n'existe pour ainsi dire plus de restrictions légales en Angleterre.

Nous avons exposé cette situation, à l'aide de renseignements qui nous ont été fournis de source autorisée, dans un rapport qui a paru dans la *Revue catholique des institutions et du droit* (mai 1903) : *De la situation légale de l'Église catholique en Angleterre.* Le « désétablissement » de l'Eglise anglicane est du reste réclamé par une partie importante de l'opinion en Angleterre. Il a été prononcé pour l'Irlande en 1869.

A plus forte raison on ne saurait admettre que l'État, sans tenir compte de l'autorité religieuse existant en dehors de lui, s'arrogeât le droit d'organiser une religion nationale. Si l'on comprend qu'à certaines époques de l'histoire. et dans un certain état social, l'union ait pu se rencontrer intime entre le pouvoir civil et le pouvoir religieux, on ne saurait reconnaître au pouvoir civil la faculté de constituer ou d'organiser seul une religion d'État.

Telle est cependant la théorie de Rousseau [1], théorie dont l'absurdité n'est plus aujourd'hui à démontrer et qui a ouvert la voie à la constitution civile du clergé comme aux divers cultes officiels déistes et civiques de l'époque révolutionnaire [2]. De cette théorie dérivent aussi certaines idées modernes, comme celles qui ont poussé les pouvoirs publics à présider, sans aucune entente avec le pouvoir religieux, à la création des associations cultuelles de la loi de 1905. L'État a le droit de réglementer la religion dans son organisation et son exercice : telle est la formule à laquelle se ramènent au fond les doctrines des partisans du droit supérieur de l'État en cette matière [3]. C'est là consacrer une véritable et criante usurpation de l'État. Une

[1] « *Il y a donc une profession de foi purement civile dont il appartient au souverain de fixer les articles,* non pas précisément comme dogmes de religion, mais comme sentiments de sociabilité sans lesquels il est impossible d'être bon citoyen ni sujet fidèle. Sans pouvoir obliger personne à les croire, il peut bannir de l'État quiconque ne les croit pas... Que si quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces mêmes dogmes, se conduit comme ne les croyant pas, *qu'il soit puni de mort;* il a commis le plus grand des crimes, il a menti devant les lois » (*Le contrat social*, liv. 4, chap. VIII). — V. aussi Rod, *L'affaire Rousseau*, p. 71.

[2] Nourrisson, *J.-J. Rousseau et le Rousseauisme*, p. 267 et 503.

[3] Dans son rapport sur le projet de séparation, M. Briand s'est défendu d'obéir à cette pensée (p. 222). Elle est cependant la pensée dominante chez les plus ardents promoteurs de la loi. Voir à ce sujet les citations faites par M. Chénon dans sa brochure : *La hiérarchie catholique et les associations dites cultuelles*, p. 26.

église nationale est une église dont l'Etat est le maître [1]. Doctrine inadmissible car l'Etat n'a pas créé la religion qui préexistait en France à son organisation ; il ne saurait avoir la prétention d'en régler, à lui seul, la forme et l'exercice. Doctrine étrange dans la bouche des hommes mêmes qui ne cessent de revendiquer la liberté la plus absolue en matière de croyances religieuses. En réalité ils revendiquent pour eux-mêmes la liberté la plus absolue de ne croire à aucune idée religieuse et de ne pratiquer aucun culte, tandis que la manifestation d'une croyance et l'exercice d'un culte, pour ceux qui y sont attachés, seraient soumis à la puissance souveraine de l'État.

Deux autres systèmes sont les seuls qui paraissent applicables pour la grande majorité des nations modernes : c'est le système de l'accord entre les pouvoirs religieux et l'État, c'est le système de la séparation.

L'accord entre le pouvoir religieux et l'État se traduit par l'entente appelée Concordat. Cette entente n'est pas autre chose que la constatation d'une situation de fait, c'est-à-dire de l'existence d'une religion dont l'État doit assurer le libre exercice. Il le doit, parce qu'il est obligé de respecter la liberté religieuse des citoyens et d'assurer la paix publique [2], il le doit aussi parce qu'il ne saurait se désintéresser de l'action éminemment bienfaisante au point de vue social de la religion. L'État constatant ce fait d'une religion dont les croyances sont professées par la majorité ou par un grand nombre des citoyens [3], est logiquement

[1] Brunetière, *Voulons-nous une église nationale?* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1902).

C'est la constatation de ce fait qui a détaché Newman de l'Eglise anglicane (Newman, *Histoire de mes opinions religieuses*, 1866).

[2] Préambule du Concordat : « Tant pour le bien de la religion que pour le maintien de la tranquillité intérieure ».

[3] Préambule du Concordat : « Le Gouvernement de la République française reconnaît que la religion catholique, apostolique et romaine est la religion de la grande majorité des Français ».

L'article 5 de la Charte de 1814 déclare que chacun professe sa reli-

conduit à conclure cette entente avec le pouvoir qui représente cette religion. Quand il s'agit de l'Église catholique ce pouvoir traditionnel est la papauté [1]; il y a là encore une situation de fait qui s'est imposée en France pour la négociation du Concordat de 1801, situation qui aurait dû s'imposer aussi pour la rupture de l'entente. L'État qui avait traité avec un pouvoir religieux ne pouvait, sans être accusé de mauvaise foi, rompre à lui seul le pacte conclu. Or il l'a fait, non pas en déclarant qu'il dénonçait le traité, mais en proclamant simplement qu'il méconnaissait l'existence même de l'autre partie contractante.

Cette situation du pouvoir religieux de la papauté avait été reconnue en France par le Concordat de 1801. Dans l'intérêt de la pacification sociale et de la liberté religieuse l'État avait négocié cette entente. Il avait constaté l'existence d'une religion professée par la majorité des Français, il avait reconnu à ce fait une importance telle que la continuation de l'accord était subordonnée à cette condition que le chef de l'État ferait profession de la religion catholique [2]. Il avait aussi reconnu comme un fait qui s'imposait l'existence d'un chef spirituel de cette religion et c'est avec lui qu'il avait négocié l'accord [3].

gion avec une égale liberté, mais l'article 6 ajoute que la religion catholique, apostolique et romaine, est la religion de l'État.

La Charte du 7 août 1830 (article 6) constate que la religion catholique, apostolique et romaine, est professée par la majorité des Français.

[1] Notons qu'il ne s'agit pas pour l'État de reconnaître un pouvoir étranger. M. Briand le déclarait lui-même à la Chambre : « Pour vous catholiques français, il est un Pape catholique et français. Il est allemand avec les catholiques allemands. Il est autrichien avec les catholiques autrichiens. Telle est la vérité » (Chambre du 9 novembre 1906, p. 2455).

[2] Article 17 du Concordat.

[3] « En réalité il ne dépendait d'aucun pouvoir purement humain, fût-ce le victorieux Consulat, de résoudre le grand cas de conscience qui s'était élevé entre l'Église et la Révolution... Bonaparte comprit qu'avec son génie et sa puissance, avec ses glorieuses armées, ses généraux, ses préfets, ses juges, ses commissaires, ses gendarmes, il n'arriverait pas

Le Concordat, avons-nous dit, est un moyen d'assurer la liberté religieuse et un instrument de pacification sociale. C'est surtout ce dernier point de vue qui, après les essais malheureux d'organisation d'une religion nationale, avait prévalu dans l'esprit de Bonaparte, ou tout au moins c'est le point de vue qui avait été et devait être mis en avant [1]. Dans cet ordre d'idées il n'y a rien de contradictoire à ce que l'État, comme il l'a fait en France, arrive à conclure des accords avec plusieurs confessions religieuses qui s'excluent réciproquement sur le terrain de la doctrine. Comme on l'a très justement fait remarquer [2], l'État n'a en vue, en traitant simultanément avec plusieurs organisations religieuses, que l'utile action sociale et morale qu'elles peuvent toutes exercer, en même temps qu'il se préoccupe de la pacification religieuse du pays.

C'est sur le terrain des questions mixtes que l'application du système concordataire devient difficile. L'État se réserve une certaine part ou un certain contrôle dans la nomination des ministres du culte, une certaine surveillance sur l'administration des biens et des édifices desti-

cependant à discipliner et à enrégimenter les consciences. Pour se les concilier, il reconnut le besoin d'un médiateur spirituel, d'un coopérateur dont la voix prévaudrait par-dessus le tumulte des dissidences » (Vandal, *L'avènement de Bonaparte,* t. II, p. 460), et plus loin :

« Bonaparte s'estimait heureux qu'il existât en matière de discipline catholique une autorité suprême, par le moyen de laquelle il obtiendrait l'accommodement du clergé aux institutions nouvelles » (Vandal, t. II, p. 472).

[1] Proclamation relative aux cultes insérée au *Bulletin des lois* du 27 germinal an X (n° 1345) : « Français, du sein d'une Révolution inspirée par l'amour de la Patrie, éclatèrent tout à coup au milieu de vous des dissensions religieuses qui devinrent le fléau de vos familles, l'aliment des factions et l'espoir de vos ennemis... pour arrêter ce désordre, il fallait rasseoir la religion sur sa base, et on ne pouvait le faire que par des mesures avouées par la religion elle-même ». — Nous constaterons cependant plus loin que l'idée de dominer l'Église au profit de l'État n'étai pas non plus éloignée des préoccupations de Bonaparte.

[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 258.

nés au culte, un certain droit de police dans l'intérêt de la sécurité publique. Cette action de l'État est délicate à fixer par le pacte concordataire, elle est plus délicate encore à régler en pratique. Le concordat doit être une convention loyale; il sera en réalité ce que l'État, qui a la force matérielle, le fera dans son application.

Les difficultés se présentent également sous l'autre régime qui est celui de la séparation. En principe ce régime apparaît avec une extrême simplicité : l'État ne reconnaît aucun culte et n'en subventionne aucun, mais il assure le libre exercice des cultes sous les garanties nécessaires à l'ordre public[1].

C'est précisément à ce second point de vue que sa tâche est particulièrement délicate. Il faut en effet que l'État exerce son attribution essentielle qui consiste à maintenir la sécurité et l'ordre public. Il faut donc qu'il assure la liberté des citoyens désireux de pratiquer leur religion. Cette religion qu'il ne reconnaît pas comme une institution légale, il ne saurait cependant l'ignorer en fait, encore bien moins la persécuter. Elle s'impose à lui avec sa constitution spéciale et ses chefs; il doit lui permettre de vivre et de se développer conformément à ses règles essentielles[2], d'exercer une action dont il est impossible de méconnaître le bienfait social. L'État ne peut donc feindre de méconnaître l'existence de l'Église, il doit la connaître pour protéger sa liberté et l'exercice de son fonctionnement.

Mais d'autre part, il n'a plus à intervenir dans les questions mixtes, à s'immiscer dans l'administration des biens ou la nomination des ministres du culte. S'il entre dans cette voie, il transforme un régime de liberté en régime

[1] Articles 1 et 2 de la loi du 9 décembre 1905.

[2] Nous dirons plus loin comment, suivant nous, ces garanties n'ont pas été données, en ce qui concerne l'Église catholique, par la loi de séparation.

d'asservissement. Or la tentation sera grande pour l'État de chercher à faire prévaloir son influence sous le régime de la séparation, de réglementer l'Église sous prétexte de garantir l'ordre public. Il aura grand peine à y résister si le régime de la séparation, au lieu d'être imposé comme aux États-Unis par la diversité des races et des cultes, succède à un régime de concordat sous lequel l'État s'est habitué à étendre de plus en plus sa domination sur l'Église. Il sera surtout porté à glisser sur la pente si la séparation n'est pas le résultat d'une lente évolution d'idées[1], mais se présente comme un régime nouveau inauguré de toutes pièces par un législateur qui croit pouvoir faire table rase des institutions et des habitudes du passé.

De ce système encore nous pouvons dire qu'il sera ce que le fera l'État dans son application. La séparation doit être un régime de justice et de liberté. Nous voyons, en ce moment, en France, que, si elle n'est pas entièrement inspirée par ces idées, bien plus si elle revêt le caractère d'un acte d'hostilité, elle peut être une cause de profond trouble social. Dans les pays étrangers elle a constitué un régime de paix religieuse quand elle a été organisée par le législateur et appliquée par les représentants de l'État dans cet esprit véritablement libéral sans lequel on ne saurait la comprendre[2].

Le système de la religion d'État, encore bien moins celui d'une religion nationale organisée par l'État, ne sauraient, nous l'avons dit, être admissibles en France, étant donné l'état actuel des mœurs et des idées. Entre le système concordataire et le système de la séparation l'État doit choisir

[1] Voir l'étude de M. Brifaut sur les Églises et l'État aux États-Unis (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1905, p. 244).

[2] Ainsi, aux États-Unis et au Brésil, le régime de la séparation ne signifie pas un régime antireligieux, mais un régime de liberté religieuse. — Voir les études sur les rapports des Églises et de l'État dans les divers pays étrangers publiées dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, de 1905 (*Sur le Brésil*, p. 333).

en tenant compte des traditions et du tempérament national, mais il doit rester dans les limites du rôle qui est le sien. Il ne saurait méconnaître certains principes essentiels.

Le premier de ces principes est l'existence du fait religieux. L'État, on ne saurait trop le répéter, ne peut avoir la prétention de l'ignorer ; il s'impose à lui en raison de ses conséquences sociales. L'État doit admettre la religion comme une nécessité de la vie de la nation [1]. La reconnaissance de l'existence de Dieu, et même un certain hommage rendu par les pouvoirs publics au principe de toute justice est un minimum de culte public en général accepté par les peuples civilisés.

En même temps, d'après les principes admis dans le droit moderne, l'État doit respecter la liberté de conscience des citoyens en se refusant à toute contrainte légale pour les amener à une pratique religieuse ou les en détourner. De plus, et c'est pour lui un devoir essentiel, il doit garantir aux citoyens attachés à cette pratique d'un culte la liberté d'exercer ce culte, c'est-à-dire la liberté religieuse qui est un droit naturel et non une concession du législateur. Cette liberté religieuse est d'autant plus nécessaire qu'elle assure la véritable indépendance des citoyens vis-à-vis de l'État. Ce sont là les principes reconnus à notre époque sous le nom de liberté de conscience et de liberté des cultes [2].

L'État ne saurait cependant, même en cette matière, se désintéresser de sa fonction primordiale qui consiste à

[1] Le Play, *La Réforme sociale*, t. III, p. 17, 393 et s. — Voir aussi, t. I, p. 191 : « Le christianisme introduit dans la constitution sociale des modernes des moyens de réforme dont ne jouissaient pas les anciens ».

[2] Constitution du 3 septembre 1791, préambule (article 10) : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». — « La Constitution garantit comme droit naturel et civil... la liberté à tout homme d'exercer le culte religieux auquel il est attaché ».

maintenir l'ordre public, à « pacifier » comme on l'a dit très justement[1]. S'il adopte le système du concordat, il sera conduit, dans l'intérêt de cette pacification sociale, à reconnaître l'existence de plusieurs religions et à régler ses rapports avec leurs représentants. S'il adopte le système de la séparation, il ne peut pas rester absolument neutre. Sans doute « tout en garantissant le libre exercice des cultes », il n'en reconnaît aucun, mais il n'assure cette liberté des cultes que sous les restrictions « édictées dans l'intérêt de l'ordre public ». Il est évident en effet que la liberté absolue et sans ces restrictions pourrait conduire à l'admission de pratiques visiblement contraires à la morale ou à l'ordre public.

En un mot, l'État ne peut ignorer la religion, il lui doit même un certain hommage public, ou tout au moins le respect. Il doit se garder de toute ingérence en ce qui touche aux droits de la conscience et veiller au respect de la liberté religieuse de chaque citoyen, sans abdiquer son droit de veiller au maintien de l'ordre public. Mais avant tout l'intervention de l'État doit être loyale, et cette loyauté s'impose d'autant plus strictement que cette délicate matière touche aux sentiments les plus intimes de la conscience.

C'est dire qu'il y a, de la part de l'État, trois attitudes qui sont inadmissibles. L'État ne doit pas se proclamer athée. L'État ne doit pas profiter du régime de l'entente pour asservir l'Église. Encore bien moins a-t-il le droit de se déclarer antireligieux et de se servir du régime légal de l'entente ou de la séparation comme d'un moyen de persécution. Athée, il manque à son devoir social. Tyran ou persécuteur, il manque à la loyauté ou à la justice. Ce sont cependant les trois attitudes que l'État a prises successivement en France à l'égard de l'Église depuis la Révolution. Nous devons les signaler dans l'ordre où elles se

[1] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 248.

sont produites dans l'histoire. Nous pourrons constater ainsi, que, dans ses rapports avec l'Église, l'État s'est de plus en plus éloigné du rôle qui peut être légitimement le sien.

Il suffit en effet de jeter un coup d'œil sur l'histoire des rapports de l'État avec l'Église depuis la chute de l'ancien régime pour se convaincre que l'État s'est de plus en plus écarté des fonctions qui sont les siennes d'après les principes que nous avons essayé de dégager.

La Révolution a brisé l'organisation de l'ancienne France et transformé le pays, mais les assemblées de l'époque révolutionnaire, sans vouloir se limiter aux réformes nécessitées par l'admission des principes qui prévalaient dans le droit public, eurent la grave témérité d'édifier l'organisation nouvelle en faisant table rase de toutes les institutions nationales et de toutes les traditions du passé. Elles s'attribuèrent le droit de tout créer, de tout instituer à nouveau et de toutes pièces. C'est ainsi qu'on ne se borna pas à séparer les institutions civiles de l'organisation religieuse, et à proclamer la liberté des cultes[1], mais qu'à l'Église de l'ancien régime fondée sur l'union du pouvoir religieux et de l'État, on eut la prétention de substituer une Église entièrement constituée et dirigée par l'État[2]. La constitution civile du clergé du 24 août 1790 établissait une religion nationale au sens étroit et abusif du mot; le trouble profond qui en résulta suffit à montrer combien était téméraire et dangereuse la prétention de l'État de réglementer seul cette délicate matière[3].

[1] Décret de l'Assemblée nationale du 21 août 1789.

[2] « Selon les maximes de l'Assemblée, si, devant l'État laïque, les croyances et les cultes sont libres, devant l'État souverain, les Églises sont sujettes » (Taine, t. III, p. 278).

[3] La loi du 3 ventôse an III qui déclare : « L'exercice d'aucun culte ne peut être troublé, la République n'en salarie aucun, » substituait à la constitution civile du clergé le régime de la séparation. Mais cette séparation n'était au fond que la manifestation d'intentions malveillantes

Le Concordat eut pour objet de faire cesser l'anarchie et le malaise social qui avaient été la conséquence du régime imprudemment institué. Le Concordat était imposé par la nécessité pratique de pacifier le pays, comme aussi par le fait d'une religion qui subsistait en conformité avec ses principes propres malgré une législation qui prétendait en décréter la négation[1].

Le principe du Concordat c'est l'accord et l'entente entre le pouvoir civil et religieux. Mais ce système de l'entente, nous l'avons fait remarquer, pouvait conduire dans son application à un grave danger. Ce danger c'était que l'État n'y cherchât un moyen d'asservir l'Église, ou tout au moins de la dominer et d'en faire à son profit un instrument de règne. Telle fut en effet la tendance napoléonienne[2]. Elle s'était affirmée, dès l'origine, par l'adjonction au Concordat des articles organiques, acte par lequel l'État, sous prétexte de réglementer les cas d'application pratique du pacte conclu, marquait son intention d'étendre le plus possible le domaine de son intervention et de reprendre, autant qu'il était en son pouvoir, les droits qu'il avait reconnus à l'autre partie contractante. Le pacte d'accord tendit dès lors à se transformer en un instrument de domination. L'État parut aspirer à faire du Concordat, au lieu d'un trait d'union entre les deux pouvoirs, une chaîne qui permettait à l'État de resserrer de plus en plus sa domi-

contre l'Église. « L'État se déclara neutre et demeura hostile » (Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, t. I, p. 28 et sources citées).

[1] Vandal, *eod. loco.* — Rocquain, *L'état de la France au 18 brumaire*, 1874. — De Lamarzelle, *Correspondant*, du 25 février 1904, p. 595.

[2] « Bonaparte voulait Dieu par raison d'État pour en faire le suprême auxiliaire des puissances d'ici-bas » (Vandal, t. II, p. 460). — Voir aussi (p. 475) l'allocution aux tribuns : « Lui seul (le Pape) peut réorganiser les catholiques de France sous l'obéissance républicaine. Je le lui ai demandé. Le catholicisme une fois soumis d'affection, je pourrai supprimer l'intermédiaire étranger, conciliateur entre la République et les ecclésiastiques. La direction de ces derniers restera entière alors entre les mains du Gouvernement ».

nation sur l'Église[1]. On ne saurait contester que telle fut bien l'idée qui inspira toute la politique napoléonienne en matière religieuse.

Si l'on ne peut attribuer la même volonté d'oppression tyrannique aux gouvernements qui succédèrent à l'Empire, il faut reconnaître qu'ils cédèrent trop facilement à faire du pacte concordataire un instrument de règne et un moyen de domination. Aucun gouvernement du reste, au cours du XIX[e] siècle, ne manifesta l'intention de rompre avec la tradition qui tendait à assurer à l'État toute la part d'autorité possible dans l'interprétation que faisait de ce pacte le pouvoir civil. Sans doute, avec le temps, il n'était plus possible de songer à l'application littérale de certaines dispositions des articles organiques, mais ces atténuations provenaient plus des mœurs que du désir de l'État d'appliquer libéralement et largement l'accord intervenu. Au fond l'État n'abandonnait rien de la pratique autoritaire qui tendait à revendiquer, pour lui-même, sur le clergé[2], sur l'administration ecclésiastique, toute action qui n'était pas absolument contraire à la lettre formelle et strictement entendue des termes du Concor-

[1] « Les articles organiques sont la violation du Concordat. » (Émile Ollivier. Discours prononcé le 27 mars 1885 dans la salle Albert le Grand).

On sait tout ce qu'on a tiré, non seulement des articles organiques, mais aussi de certains passages du Concordat, celui qui est relatif « aux règlements de police » accepté par le Pape avec un si juste sentiment de méfiance, celui qui accorde au premier consul les droits « dont jouissait l'ancien gouvernement ». On a prétendu en particulier en faire ressortir le droit pour le Gouvernement de supprimer arbitrairement le traitement du clergé, de dissoudre les congrégations religieuses. — Sur la suppression des traitements, voir les avis du Conseil d'État (Jeanvrot, *Manuel de la police des cultes*, t. II, n° 646).

[2] « Le clergé catholique séculier est, depuis un siècle, une manière de clergé constitutionnel. Cause unique : le budget des cultes, la maigre allocation chichement servie au clergé d'Etat, le caractère de quasi-fonctionnaires donné aux prêtres catholiques, contesté par eux, mais que, bon gré mal gré, ils ont tout de même » (M. Faguet, *La voix nationale*, 10 août 1902).

dat[1]. Il prétendait y trouver les moyens de restreindre la liberté du culte, d'entraver la vie religieuse, de réglementer l'exercice de la bienfaisance[2]. De plus en plus l'État tendait à dominer l'Église, et peut-être faut-il reconnaître que par un empressement trop accentué à rechercher sous certains régimes l'appui du pouvoir, le clergé, ou tout au moins l'épiscopat, ont pu favoriser le maintien et même le développement de cette tendance[3]. Le jour vint, où, sous l'influence d'idées que nous allons indiquer, l'État ne se contenta plus d'appliquer strictement et avec âpreté le pacte conclu. Il alla plus loin, il en fit, comme nous le montrerons, un moyen de persécution. Il donna le spectacle singulier d'un État, qui se proclame athée et même antireligieux et qui, continuant à choisir les principaux ministres du culte, les traitait en fonctionnaires[4]. Ce jour-là le régime de l'entente qui nécessite essentiellement la loyauté de l'État, devint impossible, et la rupture s'imposa fatalement.

L'antagonisme profond qui existe à l'heure actuelle entre l'État et l'Église procède avant tout de la doctrine, essentiellement dangereuse au point de vue social, qui semble prévaloir de plus en plus au sein des pouvoirs publics, nous voulons parler de la doctrine de l'État athée, ou affectant d'ignorer le fait religieux. L'existence de Dieu, la

[1] On voit même l'État, par le décret du 6 novembre 1813, invoquer pour l'administration des menses épiscopales, en cas de décès des évêques, le droit de « régale » ou de jouissance des revenus de la mense exercé sous l'ancien régime et s'en servir pour aliéner les immeubles composant la mense.

[2] On sait quelles ont été les questions soulevées à propos de la nécessité de l'autorisation pour l'ouverture des chapelles, de l'existence des congrégations, des quêtes, des dons aux fabriques, etc.

C'est ainsi que les décrets du 29 mars 1880 sur les congrégations religieuses visent l'article 11 des articles organiques (Voir la consultation de M. Rousse en 1880).

[3] De Laborie, *Correspondant* du 10 février 1907, p. 485.

[4] Klein, *Correspondant* du 10 juin 1904, p. 131.

nécessité d'une croyance religieuse, constituent cependant des principes fondamentaux de la vie sociale d'un peuple. Sur ce point abondent les témoignages des penseurs et des hommes d'État. « Nous ne pouvons rien avec et pour le peuple, a écrit M. Guizot[1], sans l'esprit religieux... Ne redoutez pas les influences religieuses, les libertés religieuses. Laissez-les s'exercer et se déployer grandement, puissamment ; elles vous apporteront en définitive plus de paix que de lutte, plus de secours que d'embarras ». La même idée était formulée récemment par un ministre dont les sentiments ne sauraient être suspects de partialité en faveur de l'Église : « Nous considérons, disait M. Combes à la tribune de la Chambre des députés, nous considérons les idées morales telles que les Églises les donnent, et elles sont seules à les donner en dehors de l'école primaire, comme des idées nécessaires..... vous ne pouvez du jour au lendemain faire, par un simple vote, de la société actuelle une société solidement assise sur les principes de la raison[2] ».

Il y a donc pour l'État, en dehors même de toute participation officielle à un culte déterminé, une nécessité sociale à reconnaître l'existence de Dieu et à lui rendre un hommage public. Cette nécessité est proclamée par les peuples civilisés[3]. La formule protocolaire des traités

[1] *De la démocratie en France*, 1849, p. 184.

[2] Chambre du 26 janvier 1903 (p. 230).

[3] Sur les États-Unis en particulier : voir le Play, *Réforme sociale*, t. I, p. 220. — Roosevelt, *La vie intense*, trad. Izoulet, p. 273. — Abbé Klein, *La séparation aux États-Unis*, 1908.

Les journaux du 4 mars 1909 rendant compte de l'installation de M. Taft à la Maison Blanche citent ce passage du discours du nouveau président : « J'invoque la sympathie réfléchie et l'appui de mes concitoyens, ainsi que l'aide de Dieu Tout-Puissant, dans l'accomplissement de mes fonctions responsables ».

M. l'abbé Klein rappelle, à la Société de législation comparée, le mot de M. Bryce : « Le christianisme est la religion, non officielle, mais nationale des États-Unis » (*Bulletin*, 1905, p. 266).

affirme l'existence de Dieu. Les serments prêtés par les souverains à leur accession au trône rendent hommage à la Divinité comme la plupart des hymnes nationaux. Le peuple anglais consacre par des invocations religieuses les actes les plus importants de sa vie nationale. Aux États-Unis les séances du Congrès et du Sénat s'ouvrent par une prière; un jour d'action de grâces y est prescrit solennellement chaque année par le président de la République américaine. La Suisse célèbre un jour de prière nationale. L'État français fait exception à cet accord général. Non seulement, par la loi récente de séparation, il ne reconnaît aucun culte, mais il ne proclame même plus, comme l'avait fait la Convention, la reconnaissance de l'existence d'un Être suprême[1]. Il s'attache à demeurer étranger à toute affirmation du fait religieux. Une disposition formelle[2] abroge l'article des lois constitutionnelles qui prescrivait des prières publiques pour la rentrée des Chambres, et, du fait de cette abrogation, le nom de Dieu n'est plus rappelé dans la constitution du pays. Le chef de l'État s'abstient de prononcer le nom de Dieu, les membres du Gouvernement se tiennent officiellement à l'écart de toute manifestation de pensée religieuse même en présence d'un désastre public[3]. Les fonctionnaires sont détournés de tout acte religieux alors même qu'il se rattache à une tradition ancienne et respectée[4]. Tout symbole

[1] La Constitution de 1791 déclare « sous les auspices de l'Être Suprême » les droits de l'homme et du citoyen.

La Constitution du 24 juin 1793 et celle du 5 fructidor an III : « Le peuple français proclame en présence de l'Être Suprême... ».

Préambule de la Constitution de 1848 : « En présence de Dieu ».

[2] Loi du 14 août 1884, article 4.

[3] Un écrivain anglais remarque, non sans étonnement, qu'il faut la présence d'un souverain étranger pour contraindre le Chef de l'État français à pénétrer à sa suite dans une église (Bodley, *France*, t. I, p. 148).

[4] Suppression de la messe du Saint-Esprit pour la rentrée des tribunaux, des cérémonies du Vendredi saint dans la marine, de la bénédic-

religieux est exclu des écoles et des prétoires, toute invocation religieuse est effacée sur les monnaies[1]. Les aumôniers militaires, à l'opposé de ce qui existe chez les autres nations, sont supprimés en temps de paix, même sur les navires. Les pratiques religieuses sont de plus en plus proscrites dans les établissements officiels : les hôpitaux de Paris sont dépourvus d'aumôniers salariés par l'administration, aucune cérémonie du culte, aucune manifestation de l'idée religieuse, n'existent dans d'importants établissements tels que les asiles d'aliénés de la Seine, le dépôt de Nanterre. L'idéal de l'État, dans notre pays seul, semble être de s'affirmer comme État sans Dieu. C'est l'athéisme officiel. Un ministre, M. Briand, soulignait cette prétention le 9 novembre 1906, à la tribune de la Chambre des députés, en un expressif néologisme : « Il est nécessaire, disait-il, pour le pays qu'on connaisse quelle est la doctrine du Gouvernement en face de l'Église..... L'État n'est pas antireligieux, il est *a-religieux*[2] ».

M. Briand se trompait. L'État « a-religieux » devient fatalement l'État antireligieux. L'État sans Dieu conduit à l'État contre Dieu, car telle est la logique des idées. Si l'État prétend ignorer le fait religieux et imposer cette manière de voir à quiconque dépend de lui, il en arrivera bientôt, pour atteindre ce résultat, à éliminer l'idée religieuse et à lui être hostile partout où elle se présentera. « L'État contemporain, dit M. Leroy-Beaulieu[3], rencontrant dans son activité propre, à chaque instant, les prescriptions ou les observances religieuses, ne peut simple-

tion des navires de la flotte, interdiction de l'entrée des troupes dans les églises pour les convois funèbres (Décret du 23 octobre 1883).

[1] Des propositions ont été déposées demandant la suppression du caractère religieux du serment et de la déclaration des jurés (Voir le discours de M. Allou au Sénat le 4 décembre 1882, la circulaire du garde des Sceaux du 1er avril 1904, l'article de M. Picot dans le *Journal des Débats*, du 22 avril 1904).

[2] Chambre des députés, 9 novembre 1906 (p. 2453).

[3] *L'État moderne et ses fonctions*, p. 251.

ment répondre : *nescio vos*; il doit les respecter ou les combattre ». Or, ce sera « folie de la part de l'État moderne, si menacé, si ébranlé, s'il va déclarer la guerre à la puissance moralisatrice qui a conservé le plus d'empire sur les âmes ».

Cette folie, nous croyons pouvoir affirmer, car les faits sont là pour appuyer notre affirmation et ils sont éclatants, que l'État s'y laisse aller actuellement en France. Sous l'empire de quelles influences agit-il ainsi contrairement à sa véritable fonction et à son plus pressant intérêt? Faut-il chercher l'explication de cette attitude dans la tendance « anticléricale » qui serait, a-t-on dit[1], le fond de notre caractère national? Nous ne le pensons pas. Ne faut-il pas plutôt constater que ce sont les hommes représentant actuellement l'État qui sont dominés par le préjugé anticlérical? Ce préjugé est exploité depuis longtemps par des politiciens qui en font la base de leur système de gouvernement et l'instrument de leur fortune électorale. Nous ne voyons pas d'exagération dans l'opinion exprimée par M. Leroy-Beaulieu qui constate que « le Gouvernement français a été de 1878 à 1889 aux mains d'une sorte de confrérie de fanatiques libres-penseurs qui se sont appliqués à semer dans toute la France la haine et la discorde ». Jamais on n'avait vu, ajoute-t-il, un plus étrange oubli de la mission essentiellement pacificatrice qui s'impose à l'État[2]. Il faut seulement reconnaître que la même tendance

[1] Faguet, *L'Anticléricalisme.*

[2] *L'État moderne*, p. 254. — La même remarque est faite par M. Bodley : « The great majority of Frenchmen are tolerant or indifferent; they resent ecclesiastical interference, but they have no active sympathy with the zealots of anticlericalism. But the latter in their masonic lodges, which in France are not mere convivial or charitable sodalities, and their local committees, are effectively organised, and are thus a patent influence in the government of the country » (*France*, t. I, p. 147).

On nous permettra de renvoyer à nos études sur la franc-maçonnerie (*Le club des Jacobins sous la troisième République. Les Jacobins au pouvoir*). Les documents émanés des Loges montrent que de leur influence

subsiste toujours à l'heure actuelle. L'État est antireligieux, l'État est hostile à la religion.

Pour parler plus exactement, l'État en France n'est pas seulement hostile à l'idée religieuse parce qu'il y trouve une limitation au pouvoir absolu auquel il prétend ; il manifeste surtout son hostilité envers une religion déterminée, la religion catholique. Cette religion est cependant, par tradition, la religion nationale, et, en fait, celle de la majorité des citoyens professant un culte. Or il n'est pas contestable qu'à l'heure actuelle la tendance de l'État est une tendance anti-catholique, et son attitude, sous une étiquette qui n'est plus qu'un trompe-l'œil, la lutte contre le cléricalisme, une attitude de combat contre la religion catholique. Cette hostilité se manifeste, et par l'action de l'État sur le terrain gouvernemental et politique, et par la législation qu'il inspire et dont dont il poursuit l'application.

L'action de l'État, disons-nous, est dominée par un principe de guerre antireligieuse dirigée surtout contre le catholicisme [1]. Ce principe inspire la politique du Gouvernement et les programmes ministériels ; c'est visiblement le seul terrain sur lequel on croit trop souvent pouvoir s'assurer au Parlement d'une majorité. Tout converge vers cette idée qui est devenue un moyen de gouvernement [2]. Elle apparaît dans les lois qui touchent à la famille, qui règlent la propriété ou le droit d'association, dans les lois de finances elles-mêmes [3]. A l'égard des citoyens, elle

dérive incontestablement la mentalité actuelle des hommes qui dirigent l'État.

[1] « Cette guerre, depuis vingt-cinq ans surtout, l'Église ne fait que la subir. Voilà la vérité. Les déclarations, mille fois faites et refaites dans la presse, dans les congrès, dans les convents maçonniques, au sein du Parlement lui-même, le prouvent, aussi bien que les attaques qu'on a progressivement et méthodiquement menées contre elle » (*Encyclique* du 8 janvier 1907).

[2] Faguet, *L'Anticléricalisme*, p. 309.

[3] Ainsi la loi du divorce préconisée surtout sous l'impulsion d'une idée antireligieuse, les lois sur les congrégations, les lois établissant des im-

se traduit par un ostracisme qui éloigne les catholiques, autant que faire se peut, des fonctions publiques; la profession de la religion catholique est une cause de défaveur. A l'égard du clergé, elle se manifeste par une animosité qui ne tient compte, ni des services rendus au point de vue social, ni de la dignité de la vie si éminemment remarquable dans l'ensemble des membres du clergé français. Elle s'affirme par certaines déclarations officielles qui provoquent l'étonnement et l'indignation chez les peuples étrangers. Nest-ce pas dans un discours qui était un véritable programme ministériel, discours dont l'affichage a été voté par la Chambre, qu'un ministre a osé dire : « Nous nous sommes attachés dans le passé à une œuvre d'anticléricalisme, à une œuvre d'irréligion. Nous avons arraché les consciences humaines à la croyance. Lorsqu'un misérable, fatigué du poids du jour, ployait les genoux, nous l'avons relevé, nous lui avons dit que, derrière les nuages, il n'y avait que des chimères. Ensemble, et d'un geste magnifique, nous avons éteint, dans le ciel, des lumières qu'on ne rallumera plus[1] ». Cette déclaration de M. Viviani, ministre du Travail, n'est-elle pas, avant tout, une déclaration de guerre au catholicisme, religion traditionnelle du pays[2] ?

La législation, en ce qui concerne directement les questions religieuses, est dirigée vers le même but. Dès l'origine, nous l'avons rappelé, par l'adjonction des articles organiques, l'État a manifestés a tendance à faire du Concordat un instrument de domination. Par le mode d'application du pacte concordataire qui a prévalu, par les mesu-

pôts spéciaux sur les congrégations. Nous renvoyons aussi aux parties de ce travail qui traitent de l'enseignement, de la bienfaisance.

[1] *Journal officiel*, 9 novembre 1906, p. 2433.

[2] « L'apparence, disait M. Henri Maret, c'est le respect de la liberté des cultes; la réalité, c'est les discours ministériels qui déclarent la guerre à toute idée religieuse, que la Chambre fait afficher sur tous les murs, ce qui signifie qu'elle en accepte les doctrines et en fait l'instrument de gouvernement » (*Le Rappel* du 26 décembre 1906).

res administratives et les actes législatifs qui se sont succédé dans la dernière période de son existence, il est arrivé à en faire un moyen de persécution. La réduction progressive du budget des cultes [1], le droit que s'est attribué l'État de suspendre, sans aucune garantie pour les intéressés, le traitement des ministres du culte assuré par des engagements formels, la série des dispositions prises contre le clergé, les congrégations, l'enseignement religieux [2], les manifestations diverses de l'idée religieuse [3] sont la preuve évidente que l'État avait fini par ne voir dans le Concordat, dont il prétendait toujours appliquer la lettre, qu'un moyen de combat contre l'Église. Non seulement le pacte n'était plus interprété dans un esprit de loyauté et de pacification, non seulement il était utilisé comme un instrument de domination par l'État sur l'Église, mais il permettait de poursuivre la guerre faite à l'Église sous le couvert apparent d'une entente qui subsistait encore légalement [4].

Comme nous l'avons fait remarquer, la rupture s'imposait; mais, avec les tendances actuelles de l'État, elle ne pouvait se faire dans les conditions et dans l'esprit qui

[1] 53 millions au budget de 1879; 46 millions au budget de 1886; 43 millions au budget de 1899; 42 millions au budget de 1905.

[2] Voir les chapitres sur l'enseignement et les associations.

[3] Citons en particulier à titre d'exemples : Obligation pour les séminaristes du service militaire (Loi du 16 janvier 1889). — Loi sur le monopole des pompes funèbres (29 décembre 1904). — Laïcisation des hôpitaux civils, de l'armée, de la marine. — Projets de laïcisation des services pénitentiaires. — Suppression des aumôniers à bord des navires de guerre (Décret du 6 février 1907). — Suppression des pratiques religieuses dans la marine (Décret du 5 novembre 1901). — Suppression de la messe du Saint-Esprit pour la rentrée des tribunaux (11 décembre 1900). — Suppression du crucifix dans les prétoires (1er avril 1904) (voir la protestation de M. Rousse), dans les écoles publiques. — Modification de l'inscription sur la tranche des pièces de monnaie (Décret du 5 janvier 1907). — Extension de la jurisprudence qui applique les impôts sur les congrégations aux associations dont le but dominant est religieux.

[4] De Lamarzelle, *Le Correspondant* du 25 février 1904, p. 601.

rendent légitime et acceptable le régime de la séparation.

Il ne faut pas oublier en effet que la difficulté du problème était toute particulière en France, puisqu'il s'agissait de substituer le régime de la séparation au régime de l'entente qui depuis un siècle était la base de la législation nationale en matière religieuse. On ne se trouvait pas dans la situation des pays qu'on a pu qualifier de pays « neufs », c'est à-dire dans lesquels on n'a pas à compter avec un lointain passé historique, ni avec les traditions nationales qui s'enfoncent dans ce passé comme des racines vigoureuses. Aux États-Unis, par exemple, les lois qui ont réglé les questions relatives à l'exercice des cultes religieux ont eu pour objet d'établir la paix et la liberté religieuse à la suite de périodes troublées par l'intolérance[1]. Elles sont sorties d'une évolution logique des idées, elles ont cherché et réussi à créer un régime de liberté imposé par les mœurs, mais en somme cette législation intervenait dans un pays où le principe de liberté avait fini par dominer dans la vie journalière. Il s'agissait de donner satisfaction à certaines confessions religieuses qui se réclamaient de cette liberté, plutôt que de bouleverser une tradition nationale depuis longtemps établie.

En France, au contraire, il y avait à tenir compte d'une tradition nationale qui est, non seulement le christianisme, mais le catholicisme, tradition dont le pays est imprégné et qui se fait sentir dans les mœurs et jusque dans les jours de fête établis par un lointain usage. Il y avait de plus une situation particulière en ce qui concernait les biens affectés au culte, les édifices dont l'affectation spéciale avait été solennellement garantie, les biens résultant de fondations pieuses constituées avec l'approbation de l'État. Les crédits budgétaires ayant pour objet l'entretien du clergé étaient la représentation des biens ecclésiasti-

[1] Voir l'étude faite à la Société de législation comparée, citée plus haut.

ques qui avaient été l'objet d'une sorte d'expropriation pour cause d'utilité publique. Si l'État garantissait un traitement aux ministres des deux autres cultes, en dehors du culte catholique, il le faisait dans l'intérêt de la paix sociale, car, lors de la période révolutionnaire, les biens du culte catholique avaient seuls été l'objet d'une mainmise de la part de l'État. De plus, un accord, revêtant la forme d'un traité international, avait été conclu avec le chef de la religion catholique. Il fallait donc, à la fois garantir la liberté des catholiques dont la religion était la religion traditionnelle du pays, régler équitablement la question des édifices et des biens consacrés au culte[1], dénoncer le pacte conclu et, d'un commun accord y mettre fin.

Sous l'empire des tendances que nous avons indiquées, l'État a manqué à cette triple obligation. La séparation a été, non la substitution équitable et sage d'un régime nouveau à un régime dont la continuation était considérée comme difficile, mais la destruction violente d'une situation légale, destruction préparée de longue main, l'organisation d'un ordre de choses établi sans le concours du pouvoir religieux et dirigé contre lui[2].

[1] Cette double condition a été remplie dans les pays pour lesquels l'Église a accepté le régime de la séparation : « Si un État quelconque s'est séparé de l'Eglise en laissant à celle-ci la ressource de la liberté commune à tous et la libre disposition de ses biens, il a sans doute et à plus d'un titre agi injustement, mais on ne saurait pourtant dire qu'il soit fait à l'Eglise une situation entièrement intolérable » (*Encyclique* du 10 août 1906).

[2] Sur l'historique des propositions qui ont préparé la séparation, voir l'introduction du *Commentaire de la loi de 1905*, par MM. de Lamarzelle et Taudière.

Sur l'esprit dans lequel la séparation a été envisagée par le parti politique qui a fini par la réaliser il faut citer le mot de Gambetta rappelé par M. Paul Bourget : « Nous nous garderons bien de faire la séparation, il faudrait donner la liberté à l'Église et elle serait trop forte » (*Outre-Mer*, t. I, p. 226).

Il faut aussi se reporter au rapport de M. Paul Bert déposé le 31 mai 1883 : « L'heure de la séparation viendra. Prenons patience, attendons

Dans la forme, le régime de la séparation a été inauguré par une rupture avec le chef de l'Église, rupture que ce régime ne comporte pas nécessairement[1], rupture provoquée sous des prétextes futiles[2], rupture accompagnée de violences inutiles. L'État n'a dénoncé le Concordat par aucun acte, même diplomatique, il l'a rompu. Il a ensuite proposé au Parlement une législation qui prétendait disposer pour l'avenir sans s'inquiéter ni du passé, ni des droits acquis, ni des conditions nécessaires au libre exercice du culte pour les catholiques en France.

Établi dans ces conditions, le régime de séparation sur lequel le pays n'a jamais été clairement consulté[3] n'est plus un régime où la liberté est loyalement garantie, c'est un régime sous lequel l'État n'échappe pas au danger que nous avons signalé : il cède à la tentation de dominer encore l'Église qu'il affecte de ne plus connaître; et même, par une bizarre contradiction, il est guidé par la pensée dangereuse de la persécuter alors qu'il déclare avoir rompu tout rapport avec elle[4].

Nous ne pouvons ici commenter dans tous ses détails la

que les lois sur l'instruction aient produit leur effet, attendons que l'éducation des femmes soit délivrée des croyances religieuses, et pendant ce temps, *pressons la rupture avec l'Église par une série de mesures qui l'affaibliront graduellement* » (*Journal officiel,* Doc. parlementaires de la Chambre, octobre 1883, annexe 1947, p. 1107). — Ce langage est-il celui d'un homme d'État qui préconise une mesure équitable?

[1] Voir notamment pour le Brésil le *Bulletin de la Société de législation comparée* (1905, p. 333).

[2] De Lamarzelle et Taudière, *Commentaire de la loi du 9 décembre 1905*, p. 17.

[3] Dans son rapport (p. 244), M. Briand proclame cette consultation inutile et même dangereuse.

[4] Article 2 de la loi de 1905 : « La République ne reconnaît aucun culte ». — Les journaux du 26 août 1906 enregistrent les déclarations d'un député de la majorité : « Quand on veut faire une loi de séparation, on ne fait pas une loi de réorganisation. C'est comme si un mari divorcé voulait régler lui-même et souverainement l'existence de son ancienne femme ».

loi du 9 décembre 1905 sur la séparation, non plus que tous les actes législatifs, les décrets et circulaires qui l'ont suivie [1] et dont la succession démontre, à elle seule, « l'incohérence [2] » du système institué d'une façon hâtive et passionnée [3]. Nous dirons seulement qu'il n'y a, selon nous, aucune exagération à voir dans le nouveau régime un régime de spoliation et d'oppression.

La spoliation éclate dans la disposition qui supprime d'un mot toute subvention au clergé [4], méconnaissant ainsi tous les engagements solennels et réitérés pris antérieurement par l'État et qui étaient le fondement primordial du budget des cultes [5]. Elle se manifeste par les mesures

[1] Loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État. — Loi du 2 janvier 1907 sur l'exercice public des cultes. — Loi du 28 mars 1907 sur les réunions publiques. — Au mois de juillet 1907 on comptait plus de soixante décrets, circulaires, ou arrêtés ministériels relatifs à l'application des lois de séparation. — Loi du 13 avril 1908 dite de dévolution.

[2] Le mot est de M. Clémenceau : « M. Allard a dit que nous nous débattions dans l'incohérence. A mon avis il n'y a rien de plus vrai. Nous sommes dans l'incohérence parce qu'on nous y a mis. J'y suis, j'y reste » (Discussion de la loi du 28 mars 1907. — *Bulletin de la Société de législation comparée*, mai 1907, p. 296).

[3] Le 26 janvier 1903, à la Chambre, M. Combes s'était prononcé énergiquement pour le maintien du Concordat (de Lamarzelle et Taudière, p. 14). Cependant en 1905, le Gouvernement fait voter le projet de séparation qui est adopté hâtivement par le Sénat sans en changer un mot.

Il ne faut pas oublier qu'au mois de septembre 1905 le convent maçonnique avait voté un vœu tendant à ce que la loi votée par la Chambre « soit adoptée par le Sénat le plus rapidement possible et promulguée avant les élections générales » (compte rendu du convent de 1905, p. 402).

[4] L'article 2 de la loi de 1905 interdit toute subvention au culte par l'État, les départements et les communes, sauf en ce qui concerne les subventions relatives aux services d'aumônerie dans les collèges, hospices et prisons.

[5] De Lamarzelle et Taudière, p. 96. — La Constitution de 1791 (titre V, article 2) déclare « que le traitement des ministres du culte catholique fait partie de la dette nationale » (*eod. loco*, p. 99).

Il faut noter aussi que le décret du 2 novembre 1789 déclarait que les

relatives aux édifices consacrés au culte qui pourront être désaffectés, notamment en cas de défaut d'entretien, par la seule volonté de l'État[1], et sous la seule garantie d'un recours au Conseil d'État. Elle se traduit par la confiscation, nécessaire dans certains cas, éventuelle, mais facilement réalisable dans d'autres cas, des biens affectés à l'exercice du culte, à l'entretien des établissements écclésiastiques[2] ou rattachés à des fondations inspirées par l'esprit reli-

biens ecclésiastiques étaient « *mis à la disposition* de la Nation » à charge de pourvoir à l'entretien des ministres du culte.

[1] Article 13 de la loi du 9 décembre 1905.

[2] La loi du 9 décembre 1905 supprime les établissements ecclésiastiques et répartit leur patrimoine.

En dehors des édifices affectés au culte ou au logement des ministres qui, d'après la loi du 18 germinal an X, sont la propriété de l'État, des fabriques, et des communes, elle divise les biens ecclésiastiques en trois lots :

1° Les biens provenant de l'État lui font retour (article 5);

2° Ceux grevés d'une destination étrangère à l'exercice du culte sont dévolus par les représentants de l'établissement supprimé ou à défaut de cette dévolution par un décret à un établissement public ou d'utilité publique ayant une destination conforme à la leur (article 7);

3° Le surplus est destiné aux associations cultuelles, et, à leur défaut, à des établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance désignés par un décret (article 9) (Taudière, *Revue catholique des institutions*, mars 1908, p. 193).

Notons que, *même dans le cas de constitution d'associations cultuelles*, l'Etat disposait des biens grevés d'une affectation charitable ou étrangère à l'exercice du culte ainsi que des archevêchés, évêchés et séminaires, lesquels ne devaient être laissés que pendant cinq ans à la disposition des associations cultuelles.

La loi du 2 janvier 1907 attribue les biens ecclésiastiques non réclamés par des associations cultuelles à des établissements communaux d'assistance. La loi de 1908 les attribue aux communes sous condition de les affecter à des services d'assistance.

Les biens des caisses de retraites seront attribués à des sociétés de secours mutuels sous des conditions qui ne permettront pas au Pape d'autoriser les ecclésiastiques à y adhérer.

Les dévolutions qui ont été faites, au profit d'associations de bienfaisance, de biens grevés de charges étrangères au culte n'ont pas été en général approuvées par les préfets.

gieux[1]. Est-il besoin de rappeler que ces biens n'étaient entrés dans le patrimoine des établissements ecclésiastiques ou n'avaient été affectés à des fondations pieuses qu'avec une autorisation de l'État qui constituait une garantie assurée de leur affectation?

L'oppression se manifeste par des dispositions qui ont pour objet de réglementer l'exercice d'un culte que l'État déclare ne plus reconnaître[2]. L'État, nous l'avons dit, a le droit de veiller à l'ordre public et de prendre des mesures pour le maintien de la paix sociale, mais il ne peut ignorer la religion. Il a même le devoir de laisser une liberté complète à l'exercice du culte conformément aux principes religieux auxquels ce culte se rattache[3]. En aucun

[1] La loi du 13 avril 1908 a statué sur les fondations par des dispositions exorbitantes du droit commun (voir le chapitre sur la propriété). Voir la protestation des israélites contre la loi dévolution (*L'Univers israélite*, cité par le *Bulletin de la semaine*, 4 mars 1908). Voir la pétition des protestants déposée au Sénat par M. Waddington (Journaux du 15 février 1908). « Le Sénat ne peut consacrer la confiscation des biens qui ont été légués pour assurer le repos des âmes sans troubler profondément tous ceux qui croient à l'efficacité des prières pour les morts ».

[2] Le régime actuel de séparation a été qualifié par un écrivain anglais de régime de « réétablissement » (M. Bodley, cité par la *Revue catholique des institutions*, mai 1907, p. 433).

[3] C'est ce qui se passe aux États-Unis où l'autorité judiciaire se préoccupe de savoir quelles sont les règles admises par l'Église catholique quand il s'agit de litiges relatifs à des biens ecclésiastiques (de Lamarzelle et Taudière, p. 224. — Thureau-Dangin, *Le Correspondant* du 10 mai 1907, p. 451).

L'article 4 de la loi de 1905, semble consacrer ce principe en déclarant que seules pourront recueillir les biens des établissements ecclésiastiques « les associations qui se conformeront aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice ». Mais l'article 8 ajoute que s'il y a plusieurs associations en conflit le Conseil d'État prononcera « en tenant compte de toutes les circonstances de fait ». L'*Encyclique* du 11 février 1906 remarque à ce sujet « que la loi s'exprime d'une façon très vague et se prêtant largement à l'arbitraire ».

Les journaux du 13 janvier 1907, reproduisent un article publié par M. Combes dans la *Nouvelle Presse libre* de Vienne et dans lequel il reconnaît que Pie X en rejetant la loi de séparation a agi conformément

cas, sous le régime de la séparation, l'État n'a le droit de réglementer ce culte et de disposer de la façon dont il s'exercera[1].

Or c'est précisément ce que fait la loi de 1905 par la création des associations cultuelles que l'État a la prétention d'imposer à l'Église sans s'inquiéter de savoir si elles sont conformes à sa constitution[2]. Ce sont cependant ces associations qui sont en réalité la base et même l'objet essentiel de la loi[3], c'est à elles que devaient être attribués les biens ecclésiastiques et les édifices religieux[4]. L'État, les considérant en quelque sorte comme des organismes de l'administration publique, émet la prétention de les surveiller, de contrôler leur fonctionnement, de limiter leurs ressources[5]. Il s'arroge même le droit de décider, à lui seul, en cas de conflit, quelle association pourra se

aux doctrines de l'Église. — Voir aussi, M. Briand à la Chambre, le 9 novembre 1906 : « Le pape a usé de son droit » (p. 2454).

[1] C'est la conclusion logique que tirait M. Ribot, du principe de la séparation (Chambre des députés, 20 avril 1905).

[2] D'après les articles 18 et 19 de la loi de 1905, les associations cultuelles administrent les biens ecclésiastiques et pourvoient à l'*exercice* du culte. A la différence du Concordat et des articles organiques, la loi de séparation ne s'occupe pas des ministres du culte et ne nomme même pas le pape, les évêques et les curés (de Lamarzelle et Taudière, p. 305). Elle ne reconnaît pas la hiérarchie base essentielle de l'Église catholique. « La loi de séparation, dit l'*Encyclique* du 11 février 1906, attribue l'administration et la tutelle du culte public, non pas au corps hiérarchique divinement institué par le Sauveur, mais à une association de personnes laïques ». « L'histoire dira, ajoute l'*Encyclique* du 6 janvier 1907, que ce que nous avons réclamé et réclamons pour l'Église, c'est le respect de sa hiérarchie, l'inviolabilité de ses biens et de sa liberté ; que si l'on avait fait droit à notre demande, la paix religieuse n'aurait pas été troublée en France et que, le jour où on l'écoutera, cette paix désirable y renaîtra ». — Voir Chénon, *La hiérarchie catholique et les associations dites cultuelles*.

[3] M. Briand à la Chambre le 9 novembre 1906.

[4] Articles 4 et 13 de la loi de 1905. — Après le vote de l'article 4, M. Jaurès s'écrie : « la séparation est faite » (Chambre, 22 avril 1905, p. 1681).

[5] Articles 13, 19, 21, 22 de la loi de 1905.

prétendre légitimement unie à l'Église catholique[1]. Ainsi l'État traite l'Église comme une association ordinaire, qu'il peut réglementer à son gré, sans l'envisager dans sa constitution comme une vivante réalité. Ainsi l'État, qui se proclame « a-religieux », se déclare capable d'imposer, sous des sanctions pénales[2], une organisation du culte ; et comme cette organisation ne paraît pas inacceptable aux

[1] Article 18, précité.

Les auteurs de la loi ont voulu créer une législation qui fût une arme contre l'autorité du Pape et, à l'occasion un instrument de schisme (de Lamarzelle, *Commentaire de la loi de 1905*, p. 354). — M. Clémenceau, dans l'*Aurore* du 26 février 1905 : « De la rivalité des cultuelles au schisme il n'y a qu'un pas ». — M. Cruppi (à la Chambre, le 23 mai 1905) repousse une doctrine « qui aurait pour conséquence de figer la doctrine catholique et de prétendre même faire obstacle à son évolution ». — M. Briand par un décret du 5 juin 1909, fait attribuer les biens d'une fabrique à une association cultuelle organisée par un curé interdit et en état de révolte contre son évêque (M. Ancel au Sénat, 30 juin 1909).

Diverses tentatives ont eu lieu depuis la loi de 1905 par des associations cultuelles schismatiques ou par des prêtres séparés de l'Église catholique pour s'emparer des églises. Elles ont échoué devant les tribunaux. Mais il faut remarquer que les décisions judiciaires se fondent, soit sur ce qu'aucune dévolution n'avait été faite au profit de l'association cultuelle qui se prétendait constituée, soit sur ce que le curé réclamant la possession de l'église devait être considéré comme le ministre du Culte régulièrement en fonctions au moment de la loi du 2 janvier 1907. Ce sont donc les tribunaux ou même la juridiction administrative qui devront se faire juges de l'orthodoxie du curé occupant l'église sans avoir légalement l'obligation de s'en référer à l'autorité hiérarchique catholique. On voit le danger de cette situation au point de vue religieux.

Pour la jurisprudence, voir : *La défense des églises*, Téqui, 1908. — *Revue catholique des institutions*, août 1908. — *Gazette des Tribunaux* des 24 janvier, 12 mars 1909 (L'arrêt de la Cour de Riom rapporté dans ce dernier numéro, constate cependant que le curé réclamant « fait partie de la hiérarchie catholique. » De même l'arrêt de Bastia, *Gazette des Tribunaux* du 16 mars 1908).

Sur la prétention émise par le ministre des Affaires étrangères d'empêcher le pape de communiquer directement avec les évêques et les catholiques, et la réponse de M. Ribot, voir la séance de la Chambre du 30 mars 1907.

[2] Articles 23, 25 et suivants de la loi de 1905.

deux autres religions (la religion protestante et la religion israélite) qui existent en France, il en résulte, comme on l'a très bien dit, que la loi de 1905 peut se résoudre en cette formule : l'État français ne reconnaît aucune religion, mais se réserve de persécuter la religion catholique[1].

C'est en effet une persécution que la situation légale d'où il résulte qu'on peut s'associer librement pour propager toute doctrine, mais qu'on ne peut s'associer pour exercer librement le culte catholique sans se soumettre à des exigences de l'État contraires à la doctrine catholique, ou sans s'exposer à de véritables spoliations légales[2]. Cette

[1] On a pu dire que sous le nouveau régime l'Église est séparée de l'État, mais l'État n'est pas séparé de l'Église (M. Harduin, *Le Matin* du 12 décembre 1906).

Il faut en effet, observer que si, par la force même des choses (lois du 2 janvier 1907 et du 28 mars 1907) le législateur a renoncé à imposer la formation d'associations cultuelles pour que les fidèles et les ministres du culte puissent continuer à jouir des édifices affectés à l'exercice du culte, s'il a supprimé la nécessité de la déclaration préalable pour l'exercice de ce culte, aucune situation stable n'est assurée au point de vue légal aux catholiques. Le mobilier des églises et les objets du culte sont placés sous séquestre. La location des presbytères doit être approuvée par le préfet. La désaffectation des édifices peut être prononcée, en particulier, pour insuffisance d'entretien, et par simple décret, alors qu'aucune ressource pour cet objet n'est assurée par la loi. L'usage des églises est subordonné à des contrats de jouissance qui n'ont pu être passés parce qu'on s'est refusé à y introduire des clauses assurant l'autorité hiérarchique des évêques (Voir la déclaration des évêques du 29 janvier 1907).

« Les ministres du culte comme les fidèles seront de simples occupants sans titre juridique » (Circulaire de M. Briand du 3 février 1907, citée par la *Revue catholique des institutions*, août 1908, p. 118). Telle est la doctrine du Gouvernement à l'heure actuelle.

L'*Encyclique* du 6 janvier 1907 peut dire avec vérité en parlant de la loi du 2 janvier : « Au point de vue de l'exercice du culte, cette loi a organisé l'anarchie ; ce qu'elle instaure surtout, en effet, c'est l'incertitude et le bon plaisir ».

[2] Cette spoliation s'est accomplie pour les biens ecclésiastiques, les évêchés, les séminaires, les presbytères qui appartenaient aux fabriques (Chénon, *La spoliation de l'Église de France*).

persécution, l'État l'a voulue, il la proclame nécessaire[1] et se réserve de la continuer.

Nous avons le droit de constater que, si le régime de la séparation est un régime qui peut se concevoir pour déterminer les rapports de l'État avec l'Église, ce régime, qui doit être un régime de liberté, n'a rien de commun avec le régime établi actuellement en France. Ce régime procède au contraire de l'idée absolutiste, préconisée par Rousseau, qui reconnaît à l'État un droit souverain de réglementation de tout culte religieux[2]. Elle est en contradiction formelle avec le rôle que nous avons considéré comme étant celui de l'État en matière religieuse.

L'État en France, à l'heure actuelle, manque donc à ses devoirs tels que nous avons essayé de les définir. L'État manque à un devoir primordial en se refusant à reconnaître la nécessité d'une croyance religieuse et d'un hommage public rendu à l'idée religieuse. Il méconnaît sa première obligation qui est de respecter la liberté religieuse. Il porte atteinte à la liberté de conscience laquelle ne consiste pas simplement pour les citoyens à professer telle vérité religieuse dans leur for intérieur, mais à manifester leur croyance par l'exercice libre de leur culte. Au lieu d'être le suprême pacificateur, il est persécuteur; et, cette persécution, il l'exerce, non pas même au nom d'une religion qui serait la religion officielle des pouvoirs pu-

Les biens mêmes des caisses des retraites ecclésiastiques ne pourront être attribués à des mutualités formées entre ecclésiastiques que sous des conditions jugées par le pape contraires à la discipline de l'Église et par suite qui ne peuvent être acceptées par le clergé (Chénon, *eod. loco*, p. 32).

[1] « La République a assuré depuis assez longtemps à l'Église une assez riche dotation pour pouvoir supprimer le budget des cultes en toute sérénité » (Rapport de M. Briand, p. 192).

[2] La prétention de l'État de régler seul et sans le pape, les conditions d'exercice du culte et de l'administration des biens de l'Église est le vice initial de la loi de 1905 (Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 240).

blics[1], mais sous l'étiquette du régime de séparation qui est par essence un régime de liberté. Il établit l'irréligion officielle, c'est-à-dire une religion d'État à rebours. Il emploie des procédés qui constituent un retour aux doctrines du despotisme et de la confiscation[2].

Les résultats de cette méconnaissance par l'État de ses premiers devoirs sont trop lamentables pour qu'il soit nécessaire d'y insister. Sans doute les faits se révoltent contre les théories, et la force du sentiment religieux s'accroît dans les consciences, souvent même dans les consciences populaires, qui en sont pénétrées en proportion même des injustices dont elles se sentent atteintes[3]. Mais ces injustices mêmes sont pour le pays et la société des sources de maux incalculables.

Non seulement il apparaît, dès maintenant et par les faits journaliers, combien la séparation, telle qu'elle a été instituée, a constitué une cause de trouble social[4], mais les conséquences de cette attitude de l'État se manifesteront de plus en plus dans l'avenir. La France, nation catholi-

[1] M. Faguet (*L'anticléricalisme*) fait remarquer qu'au moins Louis XIV était conséquent avec lui-même quand il persécutait les protestants et les jansénistes au nom du principe d'autorité de la monarchie absolue.

[2] M. de Marcère au Sénat, le 6 décembre 1905 (p. 1731) : « On exhume la théorie du domaine éminent de l'État, théorie du droit féodal, en vertu de laquelle le souverain est maître de tout ».

[3] On a fait remarquer que la loi de séparation, comme autrefois la constitution civile du clergé, a fait apparaître plus clairement l'autorité du pape sur l'Église catholique.

« Vous rejetez tout le clergé vers Rome ; vous le rattachez au pape dont vous vouliez le séparer » (Taine, t. III, p. 277).

[4] Comme on l'a fait justement observer, les pouvoirs publics semblent de nos jours avoir oublié la leçon de la constitution civile du clergé et les troubles profonds qui ont suivi l'essai d'une organisation religieuse tentée par le législateur sans le concours de l'autorité spirituelle.

La loi du 2 juin 1907 (en partie du reste inexécutée) qui attribue aux communes le droit de louer les presbytères et aux maires le droit de concéder la jouissance des églises a eu le déplorable résultat de transporter le conflit religieux sur le terrain communal.

que par ses traditions et son tempérament, souffre profondément de la rupture de ses traditions nationales. Elle offre cette anomalie, qui fait l'étonnement des étrangers, d'un pays où l'Église catholique, à laquelle se rattachent, au moins par leurs liens de famille et leurs habitudes sociales, la majorité des citoyens, se trouve placée hors du droit commun par une série de dispositions légales dirigées uniquement contre elle. Tout catholique est traité en suspect par un gouvernement dont le caractère semble d'être, avant tout, anticatholique. La guerre religieuse est fomentée, la division est entretenue entre les citoyens, et cette situation, douloureuse au point de vue de l'affaiblissement national[1], n'est pas moins désastreuse au point de vue social.

Les tendances antireligieuses, que l'État semble s'attacher à favoriser, amènent un retour au paganisme[2]; on peut en constater les effets dans la désagrégation de la famille, dans l'abaissement de la moralité publique, et l'affaissement du sentiment du devoir[3], dans l'augmentation de la criminalité, de la criminalité de l'enfance surtout, dans la propagande des pires doctrines[4]. C'est en

[1] La guerre religieuse entretenue en France entraîne une diminution de notre influence à l'étranger, notamment en Orient où la France était considérée comme la protectrice des intérêts catholiques.

Sur l'application des lois scolaires aux colonies malgré les services rendus par les congrégations religieuses, voir le *Bulletin de la Société d'éducation*, 15 octobre 1907, p. 893; 15 mars 1908.

[2] Taine, *Les origines de la France contemporaine*, t. XI, p. 187. Le retour au paganisme est plus grave pour le pays que pour l'Église.

L'État, a-t-on pu dire, n'aura-t-il pas bientôt besoin de l'Église? Que sera en effet, sans la religion, une morale qui n'aura en réalité d'autre sanction que la loi pénale? A quel degré s'abaissera le niveau moral du pays? C'est ce que des faits trop éclatants permettent d'entrevoir.

[3] « Les principes du christianisme, bien gravés dans les cœurs, seraient infiniment plus forts que ce faux honneur des monarchies, ces vertus humaines des républiques, et cette crainte servile des États despotiques » (Montesquieu, *Esprit des lois*, XXIV, 6).

[4] Voir le rapport de M. de Foville et la communication de M. Bérenger

présence de ces causes de dissolution que l'État continue à entraver l'action religieuse. Et cependant, que l'action religieuse, et l'action religieuse par le christianisme, soit par excellence l'action sociale, c'est là un fait, et un fait d'expérience[1]. De ce fait l'État se refuse à tenir compte et, devant les conséquences néfastes de ses tendances, s'efforce, malgré l'évidence, de fermer les yeux.

D'où vient donc que l'État en arrive à la plus intolérable des oppressions, l'oppression en matière religieuse?

C'est, nous l'avons dit, qu'il est dominé par un parti sectaire qui fait prévaloir ses passions sur les intérêts du pays. L'État, pour nous servir de l'expression moderne, s'attribue le rôle de « laïcisateur ». Non pas, qu'au vrai sens du mot laïque, il veuille simplement rester indépendant vis-à-vis des doctrines et des confessions religieuses. L'État veut être avant tout laïque, en ce sens qu'il veut chasser l'idée religieuse de la vie publique et sociale, dût-il pour cela porter atteinte à la liberté des citoyens. De cette conception il s'inspire en matière d'enseignement public; nous verrons qu'il part du même principe en ce qui concerne son rôle dans la question des associations; nous allons le voir imbu d'idées semblables, même en ce qui concerne cette question de l'assistance publique dans laquelle la neutralité devrait être pour lui le plus essentiel des devoirs.

Qui est responsable de cette aberration, et comment

au congrès de la Société d'économie sociale (*Réforme sociale*, 1er juillet et 1er août 1908).

La commission extraparlementaire sur la dépopulation instituée en 1902, par M. Waldeck-Rousseau déclare « qu'il y a une relation directe entre l'affaiblissement du sentiment religieux et la diminution des naissances ».

[1] « Individus, État, ou sociétés, là où le christianisme décroît, les parties hautes de l'homme baissent et l'animalité monte » (de Lacombe, *Science et christianisme*, *Correspondant* du 10 décembre 1906, p. 889). — Le Play, *La Réforme sociale*, t. III, p. 393, 552. — Henri Joly, *De la corruption de nos institutions*, 1903.

l'État peut-il être dominé par d'aussi détestables doctrines? Sans doute les premiers responsables sont les hommes politiques qui ont à ce point faussé l'opinion publique qu'elle a rendu possible cette déformation du rôle de l'État. Mais, si l'État a pu exercer une action aussi funeste, n'est-ce pas précisément par l'étendue de son pouvoir[1]? L'omnipotence de l'État et la centralisation excessive qui lui permettent d'exercer partout et à coup sûr ce pouvoir abusif nous apparaissent donc, ici encore et à propos de la question religieuse, comme particulièrement redoutables. Non seulement l'État persécuteur en matière religieuse exerce la plus odieuse tyrannie mais il accroît encore par là même son pouvoir d'oppression : « L'État païen, a dit M. Brunetière[2], se fait de lui-même une idole, et la mesure du devoir, le *criterium* de la morale, c'est l'adoration qu'on lui rend comme État. Il devient le Dieu de ceux qui n'en ont plus d'autre ».

[1] L'anticlérical est toujours un étatiste, a dit M. Faguet (*L'anticléricalisme*, p. 369).

[2] Brunetière, *La renaissance du paganisme dans la morale contemporaine.* Discours prononcé à l'association catholique de la jeunesse française, 1904, p. 34.

VI

L'État et la bienfaisance.

L'État, entre les mains de ceux qui le représentent à l'heure actuelle, se donne pour mission, nous venons de le constater, de réaliser partout la disparition de l'idée religieuse. Cette conception va singulièrement contribuer à fausser son rôle dans cette délicate question de la bienfaisance, sur un terrain où il est naturellement porté à exagérer et à étendre ses attributions.

Quel est, à cet égard, le véritable rôle de l'État? Nous devons dire qu'ici nous envisageons, non seulement la fonction de l'État proprement dit, mais aussi l'action des municipalités[1] et celle de l'assistance publique à Paris. Nous avons en vue en effet toute action bienfaisante qui s'exerce en dehors de l'initiative directe et spontanée des citoyens. Nous voulons considérer ce qu'on a appelé la bienfaisance officielle par opposition à la bienfaisance privée.

La bienfaisance officielle doit-elle exister? L'État peut-il exercer une action charitable? Nous ne saurions refuser de reconnaître à l'État ce droit et ce devoir. La protection des faibles est une attribution que nous lui avons reconnue. Dès lors il peut pourvoir à cette protection des faibles par ce qu'on a appelé les lois sociales, donner aux citoyens le moyen de lutter contre les causes de déchéance, remédier à l'imprévoyance trop connue des classes populaires[2].

[1] La tendance des promoteurs de l'organisation législative actuelle est de rejeter le plus possible l'assistance à la charge des communes qui seront amenées, croit-on, par leurs intérêts financiers à réduire le nombre des assistés (Lallemand, *La Révolution et les pauvres*, p. 388).

[2] Cette législation, excellente dans son but, peut aboutir à de fâcheuses conséquences si ses auteurs, et ceux qui en règlent l'application, comme il arrive trop souvent, n'en calculent pas suffisamment la portée ou sont dominés trop exclusivement par des considérations politiques et électorales. C'est ce qu'on peut constater à propos des abus commis dans l'application de la loi d'assistance aux vieillards.

Dès lors aussi, au point de vue de la bienfaisance proprement dite, il peut légitimement intervenir pour apporter un secours à ceux qu'a frappés la misère ; il ne saurait se désintéresser d'une situation qui constitue au suprême degré un mal social. Cela ne veut pas dire, ainsi que nous l'avons déjà fait observer, que l'État doive se donner la mission, d'ailleurs illusoire, de réaliser le bonheur de tous les individus et de corriger toutes les inégalités sociales. C'est ainsi qu'en 1906, un ministre [1] croyait pouvoir exprimer publiquement le vœu que l'État reçût dans ses attributions « l'assistance sociale » tout entière. Il aura, disait-il, « le redoutable mandat de livrer bataille contre les injustices du sort, contre les défaillances de la fortune... contre tout ce qui ne devrait pas être dans une société où le droit de chacun est de développer librement, dans la mesure du droit, sa personnalité et sa vie ». Nous repoussons énergiquement cette conception de l'État-Providence, conception fausse et d'autant plus dangereuse qu'elle est plus vague et indéterminée dans ses conséquences. Où s'arrêtera le pouvoir de l'État chargé de redresser « les injustices du sort » ? Nous tombons en plein socialisme [2], c'est-à-dire dans une doctrine qui, ne pouvant s'appuyer sur aucun fondement solide ni aboutir à des résultats pratiques avouables [3], arrive fatalement à faire appel à la puissance publique pour satisfaire la convoitise de celui qui souffre contre celui qui possède.

Si nous écartons l'idée de l'État-Providence, nous sommes conduits à reconnaître que le rôle de l'État en ma-

[1] M. Clémenceau, à Draguignan (*Le Correspondant*, 25 octobre 1906, p. 409).

[2] Le socialisme d'État appliqué à la question de l'assistance aboutit à ces conséquences que l'État s'attribue le privilège de faire le bien avec l'argent des contribuables, en même temps que les secours offerts à tous développent le paupérisme (Voir les citations faites par M. Lallemand, p. 392).

[3] Winterer, *Le socialisme contemporain*, 1901.

tière d'assistance est limité par un double principe : en premier lieu l'État ne saurait proclamer le droit à l'assistance publique; en second lieu il ne doit exercer l'assistance que dans les circonstances et sur les points où se manifeste l'insuffisance de l'initiative des citoyens.

On a maintes fois réfuté la doctrine d'après laquelle l'indigent aurait droit au secours de l'État. Elle repose sur une confusion entre l'État et la société. La société a bien évidemment le devoir moral de venir en aide aux indigents, mais la société c'est l'ensemble des forces sociales, c'est l'ensemble des citoyens, c'est avant tout l'initiative privée; ce n'est pas l'État en tant que puissance publique. L'État doit favoriser cette action charitable et au besoin y suppléer, mais l'État lui-même n'a pas une obligation, au sens juridique du mot, envers chaque indigent. Soutenir le contraire, affirmer le droit au secours, c'est tomber dans l'erreur socialiste de l'État-Providence[1], c'est admettre que l'État est fait pour redresser les inégalités du sort, pour procurer une certaine somme de bonheur à chaque citoyen.

Fausse dans son principe, cette doctrine est désastreuse dans ses conséquences. Le système de la charité légale, c'est-à-dire le système qui, admettant la reconnaissance par la loi du droit à l'assistance, impose cette assistance et l'organise par la loi, a produit des résultats lamentables en Angleterre[2]. Il a été expérimenté, nous allons l'indiquer,

[1] La doctrine qui admet l'obligation légale de l'État de subvenir aux secours envers les malheureux est obligée elle-même de limiter les conséquences d'une assistance qui serait entraînée à être illimitée. Elle réduit cette assistance à certaines catégories. — Voir Lallemand, p. 388 et le rapport de M. Henri Monod au congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée en 1900 (tome I, p. 15).

Sur « la solidarité sociale comme principe des lois », voir la discussion à l'Académie des sciences morales et les observations de MM. Cheysson et Rostand (compte rendu, 1903, p. 403, 423).

[2] D'après le « Blue Book » publié en septembre 1908 par le gouvernement anglais, le nombre des indigents à la charge de l'assistance pu-

sous la Révolution, et cette expérience devrait suffire à le condamner.

L'État ne peut intervenir légalement et consacrer le droit à l'assistance que d'une façon très exceptionnelle et cet engagement de sa part n'est jamais sans danger[1]. Que s'il intervient pour remédier à certaines infortunes, par exemple pour garantir l'ouvrier contre les conséquences des accidents, de la maladie ou de la vieillesse, il s'agit plutôt dans ces cas de garantir l'accomplissement par les patrons de certains devoirs. Nous avons indiqué combien était délicate cette intervention et combien étaient difficiles à déterminer les limites dans lesquelles elle peut s'exercer. Dans ces cas il s'agit du reste beaucoup moins d'assistance que de la réglementation du contrat de travail.

Nous touchons ici à la question des lois que nous avons appelées les lois sociales. Nous admettons que l'État puisse prendre des mesures de prévoyance sociale, mais nous ne saurions admettre que ces mesures puissent s'imposer comme une obligation, et à ceux qu'elles ont pour but de protéger[2], et à la masse des citoyens obligés d'y contribuer par l'impôt sans le concours des intéressés. Nous comprenons que l'État donne à certains citoyens le moyen de lutter contre les causes de déchéance qui les menacent,

blique à la date du 1er janvier 1907 avait, pour l'Angleterre seule, augmenté de 9 0/0 sur l'année précédente. Le nombre de « paupers » secourus était de 1 sur 38 personnes, et pour Londres de 1 sur 32 (chiffres cités par *Le Correspondant* du 10 novembre 1908, p. 441).

Sur le système de la charité légale en Angleterre : Le Play, *La Réforme sociale*, t. III, p. 91. — Leroy-Beaulieu, *Économie politique*, t. IV, p. 487. *L'État moderne*, p. 303. — Congrès de 1900, p. 112, 131.

[1] Nous admettrions l'obligation légale de l'État par exemple pour les aveugles, les sourds-muets, les aliénés, les enfants abandonnés dans les cas où la charité privée n'aurait pas pourvu aux secours nécessaires.

[2] Voir les considérations que nous avons indiquées à propos de la législation relative au travail.

Sur le danger des lois sociales telles qu'elles sont comprises avec les tendances actuelles : Rostand, *Le Rousseanisme social* (cité par *La Réforme sociale*, 1er novembre 1907, p. 601.

nous ne saurions comprendre qu'il y ait, pour ceux qui ont besoin d'être protégés, un droit absolu à ces mesures de protection, surtout sans aucun effort de leur part. Sous ces réserves nous pensons que l'État peut légitimement encourager l'épargne et la prévoyance en favorisant la mutualité, la création des habitations à bon marché, les caisses de retraites pour la vieillesse, les caisses d'épargne. S'il veut organiser et diriger à lui seul ces institutions, il expose le pays à de graves dangers ne fût-ce que par l'accumulation entre ses mains de capitaux dont il pourra être tenté de disposer dans un intérêt budgétaire.

D'ailleurs l'intervention de l'État surtout en matière d'assistance proprement dite est limitée par ce principe que nous avons posé au seuil de cette étude et qui, pour nous, domine la matière : l'État ne doit agir que dans la mesure où l'initiative privée est impuissante ; l'État ne peut faire que ce que les citoyens ne peuvent faire eux-mêmes[1]. Or il nous apparaît que ce principe trouve essentiellement son application quand il s'agit d'assistance. Dans cet ordre d'idées trois principes nous semblent se dégager : 1° Le devoir social d'assistance est clairement indiqué et s'impose à tous ; l'État ne saurait entraver son exercice, mais doit au contraire aider à son accomplissement ; 2° Le monopole de l'État est condamné par l'expérience ; 3° Au contraire l'initiative privée a démontré et démontre chaque jour l'efficacité de son action.

Que le devoir d'assistance envers les indigents, les malades, les infirmes, les vieillards, les orphelins, soit le devoir social par excellence, que ce devoir s'impose à tous et à chacun dans la mesure de ses forces et de ces ressources,

[1] « Vous État, vous Gouvernement, regardez là où la bienfaisance privée n'aura point passé, là où elle aura été insuffisante, et chargez-vous du bien qui n'aura pas été accompli. Prenez pour vous la tâche négligée ou inachevée. Rivalisez, soit; mais ne vous jalousez pas, ne vous contrariez pas » (Rapport de M. Thiers, le 26 janvier 1850 à l'Assemblée nationale, cité par Baunard : *Armand de Melun*, 1880, p. 303.

c'est ce que nous n'hésitons pas à proclamer[1]. Cette vérité est l'évidence même. Le devoir d'assistance nous semble donc avant tout un devoir qui s'impose à l'initiative privée. Abandonner à l'État l'œuvre de l'assistance serait un manquement au devoir social. Ce serait décharger les citoyens de l'obligation morale qui leur incombe et les porter, sur ce point encore, à s'en remettre à la puissance publique du soin de la remplir. La tâche qui incombe à l'initiative privée est immense, elle sollicite toutes les bonnes volontés, elle peut utiliser tous les concours. Il faut ajouter qu'à ce devoir est corrélatif le droit pour chacun d'exercer la charité librement. Que restera-t-il à l'État? Sa tâche est encore assez grande et assez utile. Il est de l'intérêt du pays que tous ces concours pour le bien public se produisent aussi nombreux et aussi généreux que possible. Le premier et essentiel devoir de l'État, de l'État dont la seule raison d'être est de veiller à la prospérité de la chose publique, sera donc de les encourager, de les développer de toutes les manières.

Sans doute l'État, en fournissant à l'initiative privée les moyens d'agir, en s'efforçant de promouvoir une législation libérale qui lui donne les facilités nécessaires, l'État peut chercher à coordonner ses efforts, mais il ne faut pas qu'il arrive à les absorber. L'idéal à poursuivre est l'entente entre l'État et l'initiative privée[2], et non la centralisation qui accapare l'initiative privée au profit de l'État.

[1] On sait qu'en Angleterre les associations charitables tiennent à honneur la formule qu'elles inscrivent en tête de leurs comptes rendus : « Supported by private contributions ».

Les législations anglaise et américaine ont pour objet essentiel de faciliter dans cet ordre d'idées l'initiative privée.

[2] Congrès de 1900, p. 50. — Rapport de M. Louis Rivière et ses conclusions, p. 189 : « Les pouvoirs publics, tout en exerçant un droit de légitime surveillance, doivent traiter les institutions privées de bienfaisance comme de précieux auxiliaires dont la prospérité est indispensable au bien général du pays ».

Sans doute aussi l'État, chargé essentiellement de veiller au maintien de l'ordre public, peut exercer une légitime surveillance afin de réprimer certains abus, par exemple ceux qui résulteraient de la transformation d'une œuvre de bienfaisance en une exploitation purement financière. Mais cette surveillance doit se maintenir dans les limites strictement nécessaires sous peine d'aller jusqu'à une ingérence qui rendrait difficile l'exercice de la bienfaisance privée.

Le devoir de l'État est de favoriser l'initiative privée; son attribution incontestable est de suppléer à son insuffisance. Que l'État organise l'assistance publique partout où l'initiative privée sera insuffisante, mais sans chercher à s'attribuer de plus en plus en quelque sorte l'administration de la bienfaisance ; nul ne saurait lui contester ce droit[1]. Que l'État crée et entretienne certains établissements de bienfaisance d'un intérêt général, ceux par exemple qui recueillent les aliénés, les aveugles, les sourds-muets, ceux qui sont destinés à recueillir les enfants abandonnés, à réformer l'enfance vicieuse et coupable, nous l'admettons volontiers. Encore verrions-nous plutôt dans ces établissements des établissements modèles destinés à servir d'exemples à la bienfaisance privée, et, dans tous les cas, nous ne les considérons comme nécessaires que sur les points où cette bienfaisance des citoyens n'a pas réussi à les organiser[2]. Que l'État intervienne dans

[1] Comme le fait remarquer M. Louis Rivière, le devoir de l'État sur ce point est difficile à préciser. On peut dire que « l'État, organe de la collectivité, disposant des ressources du budget, doit s'occuper uniquement des individus dont la charge incombe à la société en vertu de son devoir supérieur de police et de protection » (Congrès de 1900, tome I, p. 169). C'est ainsi qu'il appartient à l'État de secourir, à défaut de l'initiative privée, ceux qui sont dans l'impossibilité physique de gagner leur vie.

[2] Il ne faut pas oublier du reste qu'en première ligne, le devoir d'assistance incombe à la famille qui ne doit pas, dans la mesure où elle peut le remplir, s'en décharger sur l'État (Claudio-Jannet, *Le socialisme d'État*, 1889, p. 4 et s.).

des cas exceptionnels, par exemple dans des circonstances où des calamités publiques appellent son action puissante et immédiate, nous pouvons le concevoir. Encore n'admettons-nous cette intervention que d'une façon très rare car elle peut donner lieu et elle a, en fait, donné lieu à de graves abus. Ce que l'État ne peut faire, sous aucune forme et d'aucune manière, c'est de paralyser l'initiative privée, encore bien moins de la supprimer et de s'arroger le monopole de la bienfaisance.

Le monopole de l'État en cette matière est la conséquence du système de la charité légale dont nous avons montré la fausseté et les dangers. Si en effet on proclame le droit pour tout indigent de recevoir un secours de l'État, si la loi consacre ce principe, il en résulte logiquement que ce droit devra être garanti par la puissance publique qui peut seule assurer l'exécution de la loi. On en arrive à charger l'État, et l'État seul de l'exercice de la bienfaisance laquelle est reconnue comme une dette publique. Nous avons dit que le monopole de l'État était condamné par l'expérience. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter à l'histoire de l'époque révolutionnaire.

Sous l'ancien régime, la bienfaisance publique était exercée par le clergé et les congrégations religieuses [1]; en même temps l'initiative privée avait couvert le pays d'établissements et de fondations charitables [2]. Sous l'influence des idées humanitaires et philosophiques du XVIIIe siècle, l'idée de l'État-Providence se fit jour dès le début de la Révolution. On représenta l'assistance publique comme une fonction de l'État, on fit valoir que l'État assumant cette fonction, devait absorber les ressources consacrées à cet objet. Ce fut là une des raisons invoquées pour justifier la mainmise sur les biens du clergé

[1] Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, 1873, p. 134.

[2] Il faut noter aussi : « les bureaux de charité » qui prirent naissance dans les confréries fondées par saint Vincent-de-Paul (Lallemand, p. 25).

et des congrégations[1] : on promit ces biens aux indigents comme on a promis de nos jours aux ouvriers le milliard des congrégations. Le comité de mendicité de l'Assemblée Constituante posa le principe du droit au secours, réclama la prise de possession de tous les biens du clergé et la fusion du patrimoine foncier des établissements de bienfaisance en une masse commune dans les mains de la nation qui les aliénerait[2].

L'Assemblée Constituante et l'Assemblée législative n'osèrent pas accomplir l'œuvre de destruction qui se traduisait par la confiscation du patrimoine des pauvres et l'interdiction de la charité privée. La Convention réalisa cette œuvre par le décret du 19 mars 1793 qui posait le principe : « Tout homme a droit à sa subsistance, par le travail, s'il est valide, par des secours gratuits s'il est hors d'état de travailler. Le soin de pourvoir à la subsistance du pauvre est une dette nationale[3] ». Les conséquences étaient logiquement déduites par le décret du 23 messidor an II : « L'assistance du pauvre étant une dette nationale, les biens des hôpitaux, fondations et dotations en faveur des pauvres seront vendus[4] ». D'après le décret du 24 vendémiaire an II, la mendicité est réprimée; toutes

[1] De Lamarzelle, *Commentaire de la loi de séparation*, p. 98. Le clergé fut considéré comme n'ayant été jusqu'alors que l'administrateur de biens destinés aux dépenses du culte et au soulagement des pauvres. Le décret du 2 novembre 1789 mit « les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et *au soulagement des pauvres* ».

[2] Lallemand, p. 47.

[3] Par le décret du 22 floréal an II on ouvre un livre de bienfaisance nationale.

[4] Sur la vente des biens des bureaux de charité : voir des Cilleuls, *Les secours à domicile dans la ville de Paris*, 1892.

Le comité des secours décide même que les fondateurs des établissements ne peuvent réclamer le prix des fondations. Sur les réclamations qui s'élevèrent contre le décret de messidor, voir Lallemand, p. 73.

distributions de pain et d'argent aux portes des maisons publiques et particulières ou dans les rues cesseront aussitôt que l'organisation des secours sera en activité : « Tout citoyen convaincu d'avoir donné à un mendiant aucune espèce d'aumône sera condamné à une amende ». Le 29 prairial an II Roger-Ducas repoussant une demande de fonds de la Société philanthropique déclarait que « le citoyen est toujours dans un état humiliant de pauvreté lorsqu'un autre citoyen verse, de quelque manière que ce soit, l'aumône dans sa main, mais le citoyen n'est plus pauvre, n'est plus humilié, lorsque la nation lui distribue les secours qu'il a le droit d'exiger[1] ».

Le principe ainsi posé, et la législation qui en découlait rigoureusement ne tardèrent pas à recevoir des faits le plus cruel démenti. Les études faites sur l'histoire de la bienfaisance publique pendant la période révolutionnaire mettent en lumière la désorganisation lamentable de tous les établissements destinés au soulagement des malades, des infirmes et des indigents[2]. En même temps que se multipliaient les plus scandaleuses dilapidations, on s'efforçait vainement par des impôts arbitraires de se procurer les ressources nécessaires[3].

Ce fut donc par l'effet d'une réaction nécessaire qu'intervint le décret du 2 brumaire an IV qui suspendait l'aliénation des biens des hôpitaux, décret suivi de la loi du 16 vendémiaire an V qui restitua aux hôpitaux les biens non aliénés et reconstitua les commissions hospitalières. En même temps étaient établis les bureaux de bienfaisance.

[1] Lallemand, p. 66.

[2] Lallemand, *La Révolution et les pauvres*. — Ferdinand Dreyfus, *L'assistance sous la Législative et la Convention* : « L'État exagère sa fonction, il devient l'unique débiteur, l'unique trésorier, l'unique distributeur. Il n'est plus qu'un grand dépôt de mendicité national » (p. 172).

[3] « Le produit de toutes les impositions de la République ne suffirait pas pour acquitter cette charge énorme et incalculable » (Rapport du 12 vendémiaire an IV, cité par Lallemand, p. 77).

Cette œuvre de réparation était toutefois insuffisante, l'expérience démontra de plus en plus que la charité officielle ne pouvait répondre à tous les besoins[1], et, au cours du XIXe siècle, la charité privée, par ses multiples créations et son action sans cesse grandissante a fait apparaître l'utilité et même la nécessité du concours de tous les citoyens à une œuvre qui ne saurait être l'œuvre exclusive de l'État. Il semble cependant que les leçons de l'histoire sont demeurées vaines puisque les tendances de l'époque révolutionnaire se manifestent de nouveau chez les hommes qui sont au pouvoir. N'est-ce pas un ministre, M. Combes, qui dans un discours prononcé au Sénat, reprochait aux congrégations religieuses d'empêcher l'État de remplir sa mission sociale[2]?

Nous avons donc le droit d'affirmer que le monopole de l'État est condamné par l'expérience. Nous pouvons aussi proclamer que l'exercice de la bienfaisance privée, qui est un devoir et un droit pour les citoyens, donne les plus efficaces résultats. L'initiative privée n'a-t-elle pas fait ses preuves? Est-il téméraire d'affirmer que c'est l'initiative privée, inspirée surtout par le christianisme faisant de l'amour du prochain un précepte formel de sa loi morale, qui avait constitué toute l'organisation de la bienfaisance avant la Révolution? Les institutions officielles elles-mêmes n'ont vécu que sur ce passé, en utilisant, en développant, ou en copiant les institutions sorties du mouvement charitable qui s'était produit au cours de notre

[1] « On veut réparer au plus vite un édifice qui croule chaque jour... On crée des organes autonomes et séparés pour les services d'hospitalisation et d'assistance à domicile : chacun agira dans les limites de ses ressources ; il n'est plus question ni de droit à l'assistance, ni de dépenses obligatoires pour y faire face. » (Rapport de M. Louis Rivière, Congrès de 1900, p. 137).

[2] Ces institutions « se substituent à l'initiative de l'État dans un domaine où cette initiative est, pour l'État, le plus impérieux des devoirs » (Sénat, 3 juillet 1903, p. 1239).

histoire. Pour ne citer qu'un seul exemple, toute l'organisation de la protection des enfants abandonnés n'a-t-elle pas son point de départ dans les œuvres admirables dues au génie charitable de saint Vincent-de-Paul? Et à l'heure actuelle encore, si, sur le terrain de l'assistance sociale et de la bienfaisance, nous ne le cédons à aucune nation, ne faut-il pas en reporter l'honneur à toutes ces œuvres, à toutes ces organisations dues à l'initiative privée, surgissant à mesure que se révèlent de nouvelles misères, qu'apparaissent de nouveaux besoins[1], que certains devoirs sociaux s'imposent plus impérieusement[2]? Les enquêtes faites à cet égard, les documents soumis à l'étude des congrès internationaux d'assistance, apportent la preuve surabondante de l'épanouissement magnifique dont les œuvres de l'initiative privée peuvent être susceptibles[3].

Nous l'avons dit, la tâche est assez lourde à l'heure ac-

[1] L'assistance privée est plus libre dans ses mouvements... Une de ses missions les plus intéressantes consiste à servir de pionnier à l'assistance publique, en expérimentant les idées nouvelles... Tout récemment encore on sait la part qu'a prise la bienfaisance privée à la diffusion des ateliers d'assistance par le travail, des jardins ouvriers, des œuvres de tuberculeux, des hôpitaux marins » (Rapport de M. Louis Rivière au congrès de 1900, tome I, p. 172).

Il est même certaines œuvres d'assistance qui ne peuvent être entreprises que par l'assistance privée : « L'expérience de tous les peuples, dit M. Fleury-Ravarin, prouve jusqu'à l'évidence que l'assistance officielle est incapable de résoudre le problème du secours aux indigents valides » (*Eod. loc.*, p. 177). — L'assistance par le travail ne peut pas, sans perdre ses caractères essentiels, être organisée par l'administration (Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 788). — Voir aussi : Rostand, *L'action sociale par l'initiative privée*, 1907; Le discours de M. Picot au congrès de 1900 (tome I, p. 44).

[2] Au point de vue de l'assistance sociale, il faut noter par exemple le magnifique développement de la mutualité (Congrès de 1900. — Compte rendu, p. 29, 42).

[3] Congrès de 1900. Discours de M. Picot (p. 36). Rapport de M. Louis Rivière (p. 155) : « En abordant l'étude des œuvres privées, on se sent

tuelle pour réunir toutes les bonnes volontés quand il s'agit d'assistance et de bienfaisance. Soulagée et diminuée sur certains points la misère humaine s'étend et reparaît sur d'autres, par suite des transformations économiques actuelles, de la lutte toujours plus âpre pour l'existence entre les individus. Plus que jamais il faut utiliser toutes les forces vives de la nation. Il y va de l'intérêt de l'État lui-même qui fléchit sous le poids de la tâche. L'initiative privée doit décharger l'État au point de vue social et au point de vue financier. C'est ce que comprennent les Américains et les Anglais qui considèrent que toutes les œuvres entreprises par l'initiative privée soulagent d'autant l'État et sont une économie pour son budget [1]. Il y va de l'intérêt public, car il faut avoir recours à tous les moyens dans la lutte contre la misère et la démoralisation [2], l'initiative privée ne se développant qu'en raison même du champ qui est laissée à son action.

A ce double point de vue l'État doit accepter le concours de l'initiative privée. Il doit l'encourager [3], la stimuler, tout

d'abord tout déconcerté par leur abondance et leur variété ». — Voir les publications de l'Office central des œuvres de bienfaisance : *Paris charitable et prévoyant*, 1897. — *La France charitable et prévoyante*, 1898.

Sur l'Office central lui-même : Discours de M. Picot (Congrès de 1900, p. 43). — Léon Lefebure, *Histoire d'une œuvre*, 1900.

[1] Rapport de M. Louis Rivière (p. 173, 175). — Voir à titre d'exemple le rapport de la Société de protection de l'enfance à New-York (1900) : Une société privée est considérée comme procurant à l'État aide et économie.

[2] Sur l'entente désirable entre l'assistance publique et la bienfaisance privée : Congrès de 1900, tome I. Discours de M. Picot (p. 44). Rapport de M. Louis Rivière (p. 173, 177, 189).

[3] Nous faisons toutefois cette réserve que les subventions données par l'État ne doivent pas être un moyen pour lui d'exercer son ingérence sur les œuvres d'initiative privée.

Ainsi on a pu critiquer justement les décisions ministérielles refusant d'approuver des sociétés de secours mutuels dont les statuts ne contenaient aucune clause illégale (*Revue de l'action populaire*, février 1909, p. 84, 86).

au moins lui garantir deux conditions essentielles à sa prospérité. La première de ces conditions indispensables, c'est la liberté. L'initiative privée ne vit que de liberté[1], et, si elle n'a pas donné encore tout ce qu'on pourrait attendre d'elle, il faut en chercher presque toujours l'explication dans ce fait qu'elle a été souvent privée jusqu'ici d'une complète liberté[2]. En second lieu, et c'est là un minimum, il faut, de la part de l'État, une équitable neutralité. Il faut que l'État respecte les croyances religieuses dans lesquelles peut être puisée l'inspiration la plus féconde pour le bien. Il est indispensable tout au moins que l'État s'abstienne de toute hostilité sur ce terrain et c'est là, surtout s'il se proclame indifférent à toute forme de culte et à toute croyance, son devoir essentiel : entraver l'action charitable et l'entraver comme conséquence de tendances antireligieuses officiellement proclamées, est, de la part de l'État, une double et insupportable tyrannie.

Pour nous résumer, et comme conséquence du principe que nous avons admis et en vertu duquel l'État n'a pas d'autre mission que de faire ce que les citoyens ne peuvent faire eux-mêmes, principe qui nous paraît établi en matière d'assistance par les enseignements du passé, nous refusons énergiquement à l'État le droit de s'occuper seul de la bienfaisance. Nous lui dénions le droit de paralyser la charité privée si souvent efficace. Nous considérons que son devoir est d'accepter son concours, de rechercher l'entente avec elle, de la laisser agir librement. Ce n'est, pour

[1] « Le grand principe de liberté doit être partout le principe fondamental de l'assistance » (Rapport de M. Sabran au congrès de 1900, tome I, p. 60).

[2] C'est ce qu'on peut observer à propos de la liberté d'association refusée jusqu'en 1901 à tous les citoyens et encore actuellement aux citoyens qui entendraient s'associer en constituant une congrégation religieuse. « La liberté d'association est le corollaire de la liberté individuelle, elle est le sang qui circule, elle est la force qui centuple l'action » (M. Picot, Congrès de 1900, tome I, p. 42).

ainsi dire qu'en seconde ligne et subsidiairement, quand il est démontré que la charité privée est insuffisante, que l'État peut intervenir et lui suppléer.

Comment l'État remplit-il actuellement sa fonction en ce qui concerne la bienfaisance publique? Son œuvre donne lieu à de sévères critiques, au moins dans un grand nombre de cas; ces critiques s'imposent surtout quand on envisage l'assistance publique à Paris, car il s'agit bien là de l'action charitable de l'État telle que nous l'entendons, c'est-à dire de la bienfaisance officielle et sans le concours direct des particuliers.

L'État est-il impartial dans la distribution des secours qu'il délivre? Sans parler de véritables gaspillages, ne peut-on signaler trop souvent la bienfaisance officielle comme inspirée par des considérations politiques et électorales? Quand il s'agit de calamités publiques, les secours sont distribués sous l'empire d'un favoritisme souvent condamnable et dont il serait facile de citer de nombreux exemples. Quand il s'agit des secours procurés par les bureaux de bienfaisance ou par l'assistance publique à Paris, qui pourrait soutenir que l'attribution s'en fait avec une complète impartialité? N'a-t-on pas vu des indigents auxquels les secours étaient refusés ou diminués parce qu'ils envoyaient leurs enfants dans des écoles privées[1]? N'a-t-on pas vu des enfants retirés par l'assistance publique à leurs pères nourriciers parce que ceux-ci se refusaient à envoyer aux écoles publiques leurs propres enfants[2]?

[1] Nous citerons un fait à titre d'exemple :

Par un arrêt du 15 mai 1903, le Conseil d'État a rejeté le pourvoi d'une caisse des écoles contre les décisions préfectorales annulant les votes de son conseil qui avait admis au bénéfice des secours les élèves fréquentant les écoles libres de l'arrondissement (Assemblée générale de la Caisse des Écoles du VIe arrondissement du 12 février 1904. Compte rendu moral et financier. Rapport de M. des Cilleuls).

[2] Voir les faits cités par M. Joly (*De la corruption de nos institutions*, p. 167), et la *Revue pénitentiaire* (février 1899, p. 251).

Des faits de ce genre se sont multipliés depuis quelques années et sont le résultat, non pas toujours du zèle de quelque subordonné oublieux de ses devoirs, mais des instructions données par l'administration elle-même qui manque ainsi à son obligation essentielle d'impartialité en cette matière.

Le personnel employé par l'État est trop souvent choisi sous l'empire de considérations politiques[1]. C'est ainsi qu'on a pu voir des fonctions importantes dans l'administration de l'assistance publique, la direction d'établissements qui exigent des connaissances spéciales, confiées à des hommes qui n'avaient d'autres titres que d'avoir été obligés de renoncer à une carrière administrative ou à une situation électorale et de se recommander à la sollicitude de leurs amis politiques[2].

Les dépenses, comme toutes celles qu'engage l'État, sont exagérées. Les frais d'administration, qui diminuent d'autant les véritables dépenses de la bienfaisance, sont excessifs. Cela est vrai de l'assistance publique à Paris[3], cela est vrai des établissements de l'État qui reviennent tou-

[1] On doit aussi noter que l'État, en ce qui concerne l'assistance publique est condamné « à la sécheresse » et à une action automatique (Congrès de 1900, tome I, p. 171).

[2] Nous pourrions rappeler, à cet égard, nombre de faits bien connus. Quant au personnel inférieur des hôpitaux il est en butte à d'étranges incitations politiques et antireligieuses (Voir l'article de M. Lallemand dans la *Revue catholique des institutions* d'octobre 1908 : « Infirmiers et infirmières vous devez intervenir dans la lutte électorale prochaine, voter pour les républicains qui s'engageront à combattre le cléricalisme sous toutes ses formes ». Discours du Dr Bourneville à la distribution des prix des écoles d'infirmiers et d'infirmières en 1893).

[3] Dans une étude faite en 1908, sur les dépenses du personnel de l'Assistance publique pendant la période de 1892 à 1908, M. Houdé, conseiller municipal, affirme que, sur un budget de plus de 55 millions les dépenses du personnel s'élèvent à 26 millions.

Les dépenses du personnel ont augmenté depuis 1892 de 72 à 303 0/0, absorbant 66 0/0 du budget total. Le nombre des agents est en augmentation variant de 34 à 104 0/0.

jours à un prix d'entretien beaucoup plus élevé que les établissements dus à la charité privée[1]. Il faut ajouter que, pour le fonctionnement et l'administration de ceux-ci, bien des bonnes volontés s'offrent généreusement, tandis que tout préposé de l'État est forcément, dans la conception actuelle, un fonctionnaire qui tend à émarger autant qu'il le peut au budget.

Malgré ces dépenses, le résultat de la bienfaisance officielle est souvent peu efficace. On pourrait citer comme exemple l'assistance publique à Paris : bien que ses revenus soient considérables, bien qu'une importante subvention lui soit allouée par la ville de Paris[2], peut-on dire qu'elle accomplit une œuvre en rapport avec ses ressources? En dehors des dépenses considérables des hôpitaux, en dehors des dépenses d'administration, dépenses que nous venons de qualifier d'excessives, distribue-t-elle d'une façon efficace les secours à domicile? On sait que sur ce

Le cabinet du directeur de l'Assistance publique a passé de 4 à 18 fonctionnaires.

« Considérant, dit M. Houdé, que l'augmentation des subventions municipales a été presque totalement consacrée à améliorer le sort du personnel, traitements, caisse de retraite, externement, repos hebdomadaire et service de veille, au lieu d'avoir été utilisée pour le plus grand bien des malades ».

Nous devons mentionner que dans la séance du 31 décembre 1907 (*Bulletin municipal* des 7 et 8 janvier 1908, p. 215), M. Houdé a maintenu ses chiffres qui ont été contestés par M. le Directeur de l'Assistance publique. — Dans la même séance nous relevons l'affirmation par M. Ambroise Rendu de ce fait que « depuis 1892 les dépenses du personnel par journée de malade ont plus que triplé ». — V. aussi : Ambroise Rendu, *Les hôpitaux parisiens et la laïcisation* (*Le Correspondant*, 25 avril 1908).

[1] A l'hôpital Saint-Joseph la journée de malade ressort à 2 fr. 74 (Rapport de M. d'Haussonville pour 1894-1895, p. 15). Le personnel coûte 24.143 francs pour 6 médecins, 7 internes, 24 sœurs.

[2] Au budget de l'Assistance publique en 1908 on trouve le chiffre de 56,241,703 francs de recettes, dont une subvention municipale et départementale de plus de 23.000.000.

point son action est tout à fait insuffisante et souvent dérisoire[1]. Il semble que l'action bienfaisante de la charité officielle soit loin de s'accroître avec ses ressources.

Mais le plus grave reproche qu'on puisse adresser à l'État, ce n'est pas seulement de remplir d'une façon insuffisante la fonction qu'il peut légitimement, au moins dans une certaine mesure, revendiquer en ce qui concerne l'assistance publique. Ce qu'il faut surtout déplorer, c'est qu'il sort de son rôle : il tend à paralyser ou même à absorber et à détruire l'initiative privée; il tend aussi à consacrer, au profit de son omnipotence, la doctrine néfaste du droit à l'assistance, à faire de l'assistance un monopole.

L'initiative privée, en matière de bienfaisance, peut être puissamment aidée par la situation économique et les tendances des mœurs. Elle peut aussi trouver un appui dans le développement de la législation; c'est ainsi, par exemple, que la loi du 1er juillet 1901, en proclamant le principe de la liberté d'association, lui a été d'un précieux secours ; c'est ainsi que la législation sur la mutualité, sur les habitations à bon marché, a pu contribuer à augmenter son action. Mais, comme nous l'avons fait observer, l'initiative privée vit essentiellement de liberté. Or c'est bien souvent, malgré l'intervention de l'État, qu'elle a profité de ces dispositions libérales de la législation. L'État, c'est-à-dire le pouvoir central, méconnaissant trop souvent le rôle qui est le sien et que nous avons indiqué, se pose en adversaire de la bienfaisance privée : il l'entrave et la décourage, il tend à l'annihiler, il arrive même à la combattre directement.

Tout d'abord l'État apporte un obstacle à l'exercice de la bienfaisance privée, il décourage l'initiative des citoyens par cette centralisation excessive qui produit dans tous les

[1] A Paris en 1897, les mensualités ont été de 5 francs en hiver et de 3 francs en été (Congrès de 1900, tome I, p. 105).

domaines de si fâcheux effets. Il absorbe autant qu'il le peut toute activité extérieure à la sienne, il s'ingère dans toute organisation, il s'impose en toute circonstance. Il a jeté les bases d'une organisation générale officielle de l'assistance publique en France[1]. Il cherche à exercer son influence dominante sur les organisations mutualistes[2]. D'après le Code civil et les lois postérieures, il doit approuver les dons et legs faits aux établissements charitables; il peut refuser son autorisation, ou même, ce qui ne nous paraît fondé sur aucun texte législatif[3], en réduire arbitrairement le montant. Les legs faits au profit des pauvres appartiennent à leurs représentants légaux (assistance publique, bureaux de bienfaisance ou maires), à moins qu'ils n'aient été faits à des établissements strictement désignés pour les recevoir[4]. S'il y a la moindre incorrection dans les termes employés par le testateur, l'administration, dans la personne de ses agents, n'hésite pas à revendiquer pour

[1] Les services de l'Assistance publique (en dehors de l'assistance publique à Paris) relèvent de l'administration centrale, de l'administration départementale, de l'administration communale.

Le rôle de l'administration centrale assez restreint et consistant principalement en une mission de contrôle, s'est accru par la création en 1886 d'une direction, au ministère de l'Intérieur, de l'assistance et de l'hygiène publiques. Elle collabore à la préparation du travail législatif avec le conseil supérieur de l'Assistance publique.

La loi du 24 juillet 1889 et celle du 19 avril 1908 ont paru instituer par une voie détournée une assistance publique générale en France (Taudière, *Code de la puissance paternelle,* p. 404).

[2] Voir les faits cités plus haut (*Revue de l'action populaire*, février 1909, p. 84, 86).

[3] Nous avons envisagé cette question dans notre *étude sur les libéralités aux établissements de bienfaisance* (p. 87). — Voir pour les dons et legs aux établissements publics la loi du 4 février 1901 qui modifie dans un sens plus large les règles du Code civil.

[4] Sur la rigueur excessive de la jurisprudence administrative en cette matière, jurisprudence qui arrive à supprimer l'intermédiaire choisi pour la distribution des secours, voir : Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 803.

le bureau de bienfaisance ou l'assistance publique des libéralités qui, dans l'intention évidente du testateur, étaient destinées à une œuvre de charité privée[1].

Son ingérence se traduit surtout par les formalités multiples et compliquées imposées à l'accomplissement de toute œuvre charitable, qu'il s'agisse de faire une fondation, une donation, une libéralité testamentaire[2]. Ici, comme partout, le fonctionnarisme intervient, et son intervention apparaît, plus que partout ailleurs, vexatoire.

L'Etat semble armé par la législation pour éviter avant tout le concours des citoyens dans l'exercice de la bienfaisance publique[3]. La majorité des membres des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance est à la nomination du préfet, et trop souvent le préfet ne manque pas d'écarter ou de révoquer, sous le moindre prétexte politique, les citoyens les mieux disposés à exercer ces fonctions charitables. Quant aux membres des bureaux de bienfaisance nommés par le conseil municipal, ils sont en minorité aux termes des prescriptions légales.

A ces tracasseries s'ajoute le système de fiscalité qui pèse sur les établissements privés de bienfaisance et qui est assurément le système le plus contraire à l'intérêt public. Certains pays étrangers ont compris qu'il était de l'intérêt de tous, ne fût-ce que pour ménager les deniers

[1] Comparer à ce formalisme de la législation française le libéralisme de la législation des États-Unis.

Une loi du 28 mars 1904 de l'État de New-York qui accorde une charte d'incorporation à « l'association des frères de l'instruction chrétienne », spécifie « qu'on ne pourra se fonder sur une désignation inexacte de ladite association dans les actes portant donation ou legs à son profit pour ne pas donner effet à cette libéralité si l'intention du donateur apparaît d'une manière suffisante » (*Annuaire de législation étrangère*, 1905, p. 450).

[2] Le décret d'autorisation exige en général que l'établissement légataire convertisse le montant de la libéralité en rentes sur l'État.

[3] Sur la tendance à remplacer comme visiteurs des pauvres à domicile par des distributeurs rétribués, voir : Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 806.

publics, de faciliter le développement des œuvres de bienfaisance privée. C'est ainsi qu'aux États-Unis les établissements de bienfaisance, les congrégations religieuses ayant un but charitable, sont exemptés de l'impôt : l'œuvre qu'accomplit l'initiative privée est une économie pour l'État, il faut donc l'encourager. En France, l'État lui impose des charges écrasantes. Les œuvres de bienfaisance ne sont exemptées d'aucun impôt[1]. De plus, si elles ont la personnalité légale ou si elles sont constituées sous la forme de sociétés, elles paient un impôt spécial, l'impôt de mainmorte. Les dons et legs charitables qu'elles recueillent acquittent des droits de mutation considérables[2]. Enfin si l'établissement de bienfaisance revêt la forme d'une congrégation ou même, d'après certaines tendances

[1] A titre d'exemple, relevons dans le rapport de l'Hôpital Saint-Joseph pour 1904 (1905) les chiffres suivants :

La Société anonyme hospitalière, propriétaire des bâtiments paie :

Pour impôt foncier et portes et fenêtres...	2.127	francs.
Pour taxe de mainmorte................	470	—
Pour taxes municipales.................	341	—
L'œuvre de Notre-Dame de Consolation qui entretient l'hôpital :		
Pour patente du médecin directeur.......	494	—
Pour taxes diverses....................	37	—
Pour impôt de 4 0/0 sur les valeurs possédées.	2.551	—
Total..................	6.020	francs.

« Si vous n'aviez pas 6.000 francs de contributions à payer à l'État, conclut M. d'Haussonville, vous pourriez entretenir 6 lits et soigner 72 malades de plus ».

[2] D'après la loi du 25 février 1901 (art. 19) sont soumis à un droit de 9 pour 100 les dons et legs faits aux départements et aux communes « en tant qu'ils sont affectés par la volonté du donateur à des œuvres d'assistance », ainsi que les dons et legs faits aux établissements publics charitables et hospitaliers, aux sociétés de secours mutuels et à toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique « dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance ». Notons que c'est le décret rendu en Conseil d'État ou l'arrêté préfectoral autorisant l'acceptation qui statuera sur le caractère de bienfaisance de la disposition.

de la jurisprudence[1], d'une association ayant seulement un but religieux, il est frappé de taxes exceptionnelles qui se superposent aux impôts ordinaires[2]. Mauvais calcul, et qui s'explique seulement par la funeste passion antireligieuse.

Signalons enfin le manque de garanties du côté de l'État pour la création, la vie, la perpétuité des fondations[3]. La difficulté est grande, à l'heure actuelle, de fonder, en dehors de l'État et de ses établissements, une œuvre de bienfaisance et d'avoir l'assurance qu'elle se perpétuera après le fondateur. Tandis qu'en Angleterre et aux États-Unis le système des *trustees* assure l'exécution de toutes les dispositions bienfaisantes[4], en France ces dispositions ne peuvent avoir d'effet que s'il se trouve une personne morale constituée de toutes pièces pour les recueillir[5]. A

[1] Cassation, 3 juillet 1907 (*Gazette des Tribunaux*, 11 juillet). — Le 16 mai 1908, la Cour de cassation admettait la prétention de l'enregistrement déclarant qu' « une association ayant un but religieux peut résulter de ce que les propriétaires de plusieurs parties d'un domaine l'ont affecté au service d'une congrégation sans tirer aucun profit personnel de cette affectation » (*Gazette des Tribunaux*, 7 novembre 1908).

[2] La loi du 16 avril 1895 prévoit l'exemption de la taxe d'abonnement qui remplace le droit d'accroissement. Mais cette exemption ne peut porter que sur les biens affectés à des œuvres d'assistance gratuite et acquis avec l'autorisation du Gouvernement. Elle est accordée par un décret rendu en Conseil d'État, c'est-à-dire suivant le bon plaisir du Gouvernement.

[3] Sur la liberté des fondations, voir le Rapport de M. Saleilles et la discussion à la Société des études législatives (*Bulletin*, 1908, p. 5 et 6). — La création d'un établissement charitable n'est subordonnée à aucune autorisation, mais cet établissement n'a aucune capacité légale ni aucune garantie de durée s'il ne possède pas la personnalité morale.

[4] Sur les trustees, voir l'*Annuaire de législation étrangère*, 1894, p. 37; *La Réforme sociale*, 16 juin 1905, p. 945, 947.

En Hollande, le testateur qui veut faire une fondation désigne des administrateurs, et dès son décès l'œuvre a la personnalité (*Revue catholique des institutions*, avril 1897, p. 292).

[5] Cette rigueur des principes est tempérée par la jurisprudence qui reconnaît la validité du legs fait à une personne pour réaliser une fonda-

défaut de cette personne morale, le bénéfice de la disposition sera revendiqué, nous l'avons dit, au nom des pauvres par leurs représentants légaux, c'est-à-dire en réalité, par la charité officielle qui apparaît comme leur tutrice nécessaire. Pour constituer cette personne morale on devra remplir des formalités multiples. Elle ne possédera la plénitude de la capacité que si elle est investie de la reconnaissance d'utilité publique laquelle dépend du bon vouloir de l'État. Si elle revêt la forme de société, elle pourra voir contester sa validité si elle ne distribue pas de bénéfices. Si elle revêt la forme d'association, ce qu'elle peut faire par une simple déclaration depuis 1901, elle ne pourra posséder que dans une mesure restreinte et il est douteux qu'elle puisse recevoir des dons et legs[1]. Toutes ces dispositions, comme celles qui soumettent l'acceptation des dons et legs par la personne morale une fois créée à l'autorisation de l'État, sont visiblement inspirées par la crainte de la mainmorte. Pourquoi la mainmorte, c'est-à-dire la possession de biens par une personne morale,

tion (*Gazette des Tribunaux* du 15 octobre 1907). Mais il faudra toujours pour que la fondation ait une existence durable qu'elle soit réalisée sous une forme qui lui conférera la personnalité morale (Berlier de Vauplane, *Revue catholique des institutions*, juillet 1906).

[1] Un vœu pour donner aux œuvres privées le moyen d'exister légalement a été émis au Congrès de 1900 (tome I, p. 407 et 410).

Dans le même Congrès M. Louis Rivière s'exprimait ainsi : « Nous espérons que l'État, reconnaissant combien est utile pour lui le concours des œuvres de bienfaisance privée, leur accordera enfin le droit qui leur est le plus nécessaire, le droit de vivre au grand jour et de posséder les immeubles nécessaires à l'accomplissement de leur mission, sans avoir recours à tous ces artifices de sociétés civiles, de personnes interposées qui sont vraiment humiliants pour des gens qui ne demandent qu'à dépenser leur argent en faveur des pauvres ». — Même depuis la loi de 1901 sur les associations un tel vœu n'est pas superflu comme le prouve la discussion qui a eu lieu en 1908 à la Société des études législatives. — Voir Berlier de Vauplane, *Revue catholique des institutions*, juillet 1906. — V. aussi le rapport présenté en 1850 sur l'organisation de l'assistance privée par M. de Melun (Baunard, *Armand de Melun*, 1880).

serait-elle, en principe, malfaisante? N'est-ce point par la perpétuité que peut s'exercer la bienfaisance? Si des abus peuvent être à redouter au point de vue économique, ne serait-il pas plus équitable de limiter, comme l'ont fait certains États américains, le patrimoine qui peut être recueilli par les associations, et, dans ces limites, de leur en faciliter l'acquisition?

Quelle sécurité peuvent du reste trouver les fondations en présence d'un État qui ne sait pas résister, à certaines époques, au désir de les absorber? Deux fois déjà, depuis 1789, cette œuvre mauvaise a été accomplie. Une première fois en l'an II l'État a mis la main sur les fondations charitables. En 1901 il a mis la main sur les biens des congrégations non reconnues et de celles dont le législateur aura prononcé la dissolution. En 1905, par la loi de séparation, il a reçu le droit de disposer des biens des fabriques affectés à des destinations charitables, l'action en reprise ou en revendication du donateur ne pouvant être exercée que dans certaines limites restreintes et par lui-même ou ses héritiers en ligne directe seulement. En Angleterre les fondations sont des institutions séculaires; en France elles sont exposées à être périodiquement confisquées. Cette éventualité, dont les Anglais considèrent avec étonnement la réalisation, n'est pas de nature à provoquer la générosité des citoyens désireux de contribuer, par une œuvre durable, au devoir social de la bienfaisance[1].

L'État ne tend pas seulement à entraver et à décourager l'initiative privée sur ce terrain, il tend aussi à l'absorber et à la détruire. C'est l'antagonisme entre la philanthropie officielle et la philanthropie privée, antagonisme désastreux pour le bien public. Au lieu de faire appel au concours de la bienfaisance privée, ce qui serait son premier

[1] En 1906 on remarque une diminution notable des libéralités aux établissements de bienfaisance (*Journal des Débats*, 6 août 1907). — Ambroise Rendu : les bureaux de bienfaisance ne reçoivent plus que 9 0/0 des sommes qu'ils distribuent (*Le Correspondant*, 25 avril 1908).

devoir, l'État repousse et éloigne ce concours toutes les fois qu'il le peut[1]. Il tend au monopole en refusant le concours désintéressé des citoyens pour les institutions de bienfaisance publiques soumises de plus en plus à l'influence des fonctionnaires. C'est ce que nous avons constaté pour les bureaux de bienfaisance. Il repousse l'aide des établissements privés, comme nous l'indiquerons à propos des maisons d'éducation correctionnelle. Il s'attribue une autorité prépondérante sur les enfants assistés et sur les enfants moralement abandonnés[2]. Il prépare pour l'avenir une législation qui lui donnera, au moins par ses conséquences, ce monopole dans lequel il semble voir le but de ses efforts.

C'est le terme vers lequel s'achemine le projet de loi sur la surveillance des établissements de bienfaisance privée déposé le 8 juin 1900 par M. Waldeck-Rousseau[3].

Assurément ce droit de surveillance appartient à l'État. Des abus peuvent se produire et se produisent en effet ; il a le devoir de les réprimer. Il est dans son rôle et il remplit sa fonction à condition que la surveillance et le contrôle qu'il exerce ne revêtent pas un caractère d'inutile vexation, à condition que ce contrôle et cette surveillance présentent les garanties nécessaires. Mais le projet soumis

[1] Il lui fait même concurrence sans motif : « Pourquoi, disait au Congrès de 1900 M. Louis Rivière, pourquoi fonder des asiles de nuit municipaux, des jardins ouvriers, là où une œuvre privée suffit à tous les besoins? Pourquoi inaugurer une blanchisserie municipale, dès qu'une œuvre privée a eu l'idée d'employer au blanchissage du linge de ses adhérents les femmes sans emploi qu'elle recueille? » (Compte rendu, tome I, p. 173).

[2] Dans la loi du 24 juillet 1889 comme dans les lois du 27 et du 28 juin 1904, l'inspecteur des enfants assistés, agent du préfet a une place prépondérante. Dans la loi de 1889 la tutelle n'est confiée qu'à des établissements spécialement autorisés pour cela par le Conseil d'État.

[3] Projet repris par M. Combes en 1902 (Doc. parl., Chambre, annexes, 1902, *Officiel*, p. 124). — Rapport de M. Bienvenu Martin (Doc. parl., Chambre, annexes, 1903, *Officiel*, p. 378).

au Parlement, non seulement impose relativement au pécule et à l'obligation d'assurer l'instruction professionnelle des conditions qui pourront être onéreuses ou tyranniques pour les établissements privés, non seulement donne à l'administration à cet égard un droit de contrôle qui pourra facilement devenir abusif, mais il investit l'autorité administrative du droit de fermer ces établissements sans recours possible[1]. Ces prétentions excessives ont été heureusement combattues avec vigueur dans le congrès d'assistance publique et privée tenu à Reims en 1908 qui a repoussé l'immixtion de l'État dans les œuvres privées par l'adoption de la motion suivante : « Le contrôle de l'État sur les établissements de bienfaisance privée doit avoir seulement pour objet d'empêcher les abus et de les dénoncer le cas échéant, mais non d'intervenir d'une façon directe ou indirecte dans la direction et le fonctionnement des œuvres privées[2].

La tendance gouvernementale actuelle, ce n'est pas seulement de traiter en suspecte l'initiative privée, c'est de préparer, d'une façon non dissimulée, ce monopole de l'État en matière de bienfaisance dont l'exemple de la période révolutionnaire nous a montré les désastreux résultats. En un mot, la liberté de la charité privée est menacée. On veut faire pour la bienfaisance ce qu'on prépare pour l'enseignement[3] : tout à l'État, tout pour l'État, telle

[1] Un recours suspensif serait accordé devant le Conseil d'État.

Le conseil supérieur de l'assistance avait admis la nécessité de l'intervention judiciaire.

[2] *Revue pénitentiaire* de juillet 1908, p. 915. — Voir aussi les protestations qui se sont élevées au Congrès de 1900 (tome I, p. 405) et le vœu émis (p. 410).

Au congrès de Reims il a été nettement déclaré, au nom du Gouvernement, que les orphelinats privés n'avaient à compter sous aucune forme sur le concours des pouvoirs publics prêts à recueillir les 50.000 mineures recueillies par ces maisons (*Revue pénitentiaire*, *eod. loco*, p. 914).

[3] M. Monod : « Il faut que notre démocratie réalise pour l'assistance,

est la formule, formule dangereuse dans les conséquences qui doivent en découler. En érigeant en principe que toute action bienfaisante est réservée à la puissance publique et à ses agents[1], on arriverait à décourager et à proscrire tout effort des citoyens en vue de remplir le devoir social. On arrêterait l'essor admirable des œuvres de bienfaisance dans le pays, on développerait fatalement l'égoïsme individuel, chacun se déchargeant sur l'État du devoir qui est cependant celui de tous les membres de la société. Il y a plus, on porterait atteinte à un droit incontestable, le droit d'exercer la charité[2], droit qui ne trouve sa limite que dans les restrictions strictement nécessaires au maintien de l'ordre public.

Ce n'est pas seulement une tendance fâcheuse au monopole qu'il faut signaler de la part de l'État, c'est aussi trop souvent, à l'encontre de la bienfaisance privée, une hostilité directe et déclarée. Cette hostilité résulte de la conception du rôle de l'État que nous avons indiquée telle qu'elle existe chez ceux qui le représentent actuellement et qui veulent avant tout faire de l'État un instrument de guerre antireligieuse. Pour eux, l'État doit avoir pour but ce qu'on appelle l'œuvre de laïcisation, c'est-à-dire qu'il

en la rendant vraiment publique, ce qu'elle a si heureusement réalisé pour l'instruction » (*Revue des établissements de bienfaisance*, 1892, p. 365 à 370).

M. Barthou, ministre de l'Intérieur, au Congrès national d'assistance à Rouen : « Ce que la République a fait pour l'éducation populaire gratuite... c'était un premier devoir; et ce qu'elle a fait là, elle le fera aussi pour l'Assistance publique » (*Revue des établissements de bienfaisance*, juin 1897, p. 162. M. Lallemand, p. 388, 391).

[1] L'abus du fonctionnarisme en matière de bienfaisance a été caractérisé d'une façon originale : « Disputer à la charité ses œuvres et vouloir que l'État en soit le distributeur, c'est renouveler la comédie du temple de Bal. Comme le dieu Bal l'État est une bûche; ce n'est pas lui qui mange les mets qu'on lui sert, mais les prêtres de l'idole avec leurs femmes, leurs enfants et toute leur gourmande parenté » (Le P. Monsabré, cité par *La Réforme sociale* du 16 mai 1908, p. 640).

[2] Lallemand, *La liberté de la charité*, 1892.

doit poursuivre la disparition de l'idée religieuse, et cela même quand il s'agit de la bienfaisance. Nous n'avons pas besoin d'affirmer de nouveau combien est fausse et malfaisante cette conception du rôle de l'État qui met au service de l'esprit sectaire la puissance publique laquelle n'existe que dans l'intérêt de tous. Quand il s'agit de la bienfaisance, cette conception est particulièrement monstrueuse : l'État, pour soulager les misères sociales, n'a-t-il pas pour premier devoir de faire appel à tous les concours? Or, où pourra-t-il rencontrer un concours plus puissant que dans la charité chrétienne sous toutes ses manifestations? N'est-ce pas elle qui a jeté les bases de toutes les institutions de bienfaisance dont l'État revendique aujourd'hui la direction? N'est-ce pas elle qui suscite chaque jour des remèdes à toutes les misères? N'est-ce pas l'idée de charité chrétienne dont le pays est si profondément pénétré, qui a été, au fond, l'origine des tendances philanthropiques et humanitaires si fort répandues de nos jours, qui a été, en réalité, l'inspiratrice première de la législation sociale actuelle? Le christianisme n'est-il pas une force sociale incomparable, cette force qui unit les dévouements, tandis que des doctrines qui prétendent la remplacer ne groupent que des appétits et que des haines[1] ? Combattre la bienfaisance privée, détruire ses œuvres, s'opposer à ses manifestations, s'opposer à son action toutes les fois qu'elle est inspirée par l'esprit de charité chrétienne, ou tout au moins dès qu'elle revêt une forme religieuse, c'est de la part de l'État une inconcevable aberration.

L'État actuel se prête cependant à cette œuvre ; il est comme un instrument entre les mains de ceux qui l'accomplissent. On sait par quels actes s'est traduite cette po-

[1] « Le socialisme n'associe pas de générosités, il coalise des égoïsmes » (M. Lamy, *Discours à l'assemblée annuelle de l'œuvre de l'hospitalité de nuit en 1907*).

litique de laïcisation en matière de bienfaisance qui n'a reculé devant aucune mesure, si odieuse ou inutile qu'elle pût être, et qui ne s'est arrêtée devant aucune ruine[1]. On a cherché à tarir les ressources de la charité privée en retirant aux œuvres ou aux établissements ayant un caractère religieux les subventions qui leur étaient allouées[2], en refusant d'une façon arbitraire, l'autorisation pour l'acceptation de libéralités qui leur étaient attribuées. En même temps la jurisprudence administrative déclarait les conseils de fabrique incapables de recueillir les dons faits aux pauvres[3]. Les membres du clergé étaient exclus des bureaux de bienfaisance comme membres de droit[4].

[1] « Nous voyons aujourd'hui, de nos yeux, comment la minorité gouvernante peut blesser, incessamment, longtemps et sur un point sensible, la majorité gouvernée; comment elle dissout les congrégations d'hommes et chasse de leur maison des citoyens libres dont l'unique délit est de vouloir vivre, prier et travailler ensemble ; comment elle expulse les religieuses et les religieux de l'hôpital et de l'école, avec quel dommage pour l'hôpital et les malades, pour l'école et les enfants, à travers quelles répugnances et quels mécontentements du médecin et du père de famille, par quelle profusion maladroite de deniers publics et par quelle surcharge gratuite du contribuable déjà trop chargé » (Taine, t. XI, p. 171).

[2] A titre d'exemple citons ces réflexions au sujet d'un vote de la Chambre en 1908 : « L'État annonce l'envoi en Islande pour 1909 d'un navire-ambulance dont la construction coûtera 200.000 francs et chaque campagne pas moins de 60.000 francs. Pourquoi, tout simplement pour empêcher le navire qui porte à son bord le ministre de Dieu de remplir sa mission auprès des parias de la mer ». La subvention allouée aux œuvres de mer soutenues par l'initiative privée était de 6.000 francs (*Le Correspondant* du 10 février 1908).

[3] Avis du Conseil d'État du 24 mars 1881 (Sirey, 1881, *Lois*, p. 198 et 1891, II, p. 206, note).

La Cour de cassation a admis que le curé pouvait être désigné comme distributeur de la libéralité, mais le Conseil d'État a résisté à cette jurisprudence (Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 803). Les tribunaux pourront toujours juger que la condition étant la cause déterminante du legs, il doit être considéré comme caduc et ainsi les pauvres seront privés du montant de la libéralité.

[4] Loi du 5 août 1879.

Les bureaux de bienfaisance à Paris repoussaient le concours des religieuses vouées à la charité. Les hôpitaux étaient laïcisés dans un certain nombre de localités[1]. A Paris notamment les aumôniers y étaient supprimés et l'entrée n'y était permise aux ministres du culte que sous des formalités rigoureuses. Des impôts excessifs, s'ajoutant aux impôts ordinaires qui pesaient sur les établissements de bienfaisance, venaient frapper les congrégations charitables et hospitalières.

Des mesures administratives[2] ou l'exécution des lois sur les congrégations venaient fermer ou réduire nombre d'établissements destinés au soulagement des plus grandes infortunes[3]. On tend à la suppression complète des congrégations même hospitalières. Enfin, l'application de la loi de séparation amène la confiscation, au profit d'établissements publics, d'un grand nombre de fondations

[1] Voir Ambroise Rendu (*Le Correspondant*, 25 avril 1908). L'acte le plus injuste de ce genre a été l'expulsion de l'Hôtel-Dieu de Paris de la congrégation qui y rendait des services séculaires et qui comptait parmi les plus anciennes des congrégations hospitalières.

M. le Directeur de l'Assistance publique reconnaissait au conseil municipal que les sœurs parties de l'Hôtel-Dieu et de Saint-Louis n'avaient donné lieu à aucun reproche et que les médecins avaient demandé leur maintien (*Bulletin municipal officiel*, 8 janvier 1908, p. 215).

M. Combes déclarait à la Chambre le 17 octobre 1902 : « Nous n'avons pas touché aux établissements hospitaliers et charitables pour plusieurs raisons, dont la meilleure est que *nous ne sommes pas en état de les remplacer* ».

Sur les hôpitaux laïcisés et leur personnel, voir : la *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1904. L'article de M. Lallemand dans la *Revue catholique des institutions* d'octobre 1908. Voir aussi le *Roman d'une infirmière*, livre écrit par un directeur d'hôpital, précédé d'une préface du directeur de l'Assistance publique, et qui constitue contre les hôpitaux laïcisés un réquisitoire plus sévère que les critiques faites jusqu'alors.

[2] Voir les fermetures des Bons Pasteurs qu'on ne sait comment remplacer.

[3] Ainsi des congrégations qui tiraient leur existence de décrets les reconnaissant comme établissements d'utilité publique ont vu ces décrets rapportés (*Bulletin de la Société d'éducation,* 1903, p. 286, 355).

charitables. On cherche à bannir de l'assistance et de la mutualité toute idée religieuse [1]. Ce n'est plus seulement la bienfaisance privée qui est traitée en suspecte, c'est la charité chrétienne, dont le vocable même est proscrit, qui est traitée en ennemie.

Et quel rôle on fait jouer ainsi à l'État! Il fait preuve d'ingratitude en méconnaissant les services passés, et d'imprévoyance en tarissant des ressources précieuses pour l'avenir [2]. Il détruit ou mutile des établissements qui constituaient une économie pour les finances publiques, il augmente les charges des contribuables [3].

En fin de compte, cette guerre religieuse retombe sur les déshérités de la vie en diminuant les concours qui s'offraient à l'œuvre nationale de la bienfaisance, elle excite et satisfait les mauvaises passions, elle suscite les haines, elle est un mal social. L'État qui devrait être un instrument de pacification prend la contre-partie de son rôle.

A un dernier point de vue, il dénature sa fonction, car

[1] Les journaux du 20 mars 1909 annoncent que M. Viviani a déposé un projet de loi ainsi conçu : « Les statuts des sociétés de secours mutuels ne doivent contenir aucune disposition ayant un caractère politique ou religieux. Est nulle de plein droit toute disposition de cette nature se trouvant dans les statuts des sociétés déjà existantes ».

[2] Ces services sont reconnus officiellement par le Gouvernement lui-même qui distribue des distinctions honorifiques aux religieuses.

[3] Le budget de l'Assistance publique pour 1902 porte 72.000 francs de dépenses nouvelles pour la laïcisation de l'Hôtel-Dieu et de Saint-Louis. — Voir sur l'augmentation des dépenses par suite des laïcisations : Rendu, *Le Correspondant* du 25 avril 1908 : les hôpitaux parisiens et la laïcisation. — « Le législateur français n'oubliera pas que les congrégations religieuses soutiennent en France un nombre d'indigents presque égal à ceux dont s'occupe l'Assistance publique ; qu'elles ont donc un droit à l'existence dans ce pays, sous peine de voir doubler des charges déjà considérées comme écrasantes » (Congrès de 1900. M. Louis Rivière, tome I, p. 175). La population hospitalisée par des œuvres appartenant à des associations religieuses peut être évaluée à 107.000 personnes (*Eod. loco*).

il ne se contente pas d'assister dans la plus large mesure les malheureux qui ne peuvent pourvoir par leur travail à leur subsistance, mais, subissant une tendance socialiste, il tend à proclamer la doctrine du droit à l'assistance que nous avons énergiquement repoussée. Nous ne parlons pas des projets d'assistance obligatoire en cas de maladie, de chômage, des projets de retraites ouvrières qui rentrent plutôt, nous l'avons dit, dans la question de la prévoyance sociale et de la protection des travailleurs. Nous considérons comme dangereux en matière d'assistance, le principe d'obligation qui peut être indéfiniment étendu [1]. Nous considérons, par suite, comme funeste la tendance actuelle qui « à la répartition facultative des secours substitue peu à peu, grâce à une série de lois inspirées d'une pensée directrice persévérante, une véritable assistance légale qui attribue un secours obligatoire à tous ceux qui sont, temporairement ou définitivement, dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie ». « Cette formule, dit M. Rivière à qui nous empruntons cet exposé des tendances actuelles [2], cette formule, adoptée par le Conseil supérieur de l'assistance publique dès le début de son fonctionnement [3], visait cinq catégories, auxquelles les secours légaux ont été assurés successivement : 1° enfants orphelins, délaissés ou moralement abandonnés (Décret du 19 janvier 1811, lois des 24 juillet 1889 et 10 avril 1898) ; 2° aliénés (Loi du 30 juin 1838) ; 3° malades (Loi du 15 juillet 1893) ; 4° vieillards (Loi du 14 juillet 1905) ; 5° incurables (Loi du 14 juillet 1905) ».

[1] Voir la proposition de M. G. Berry pour assurer sous la direction de l'État l'assistance par le travail et la répression de la mendicité (*Officiel*, 1894, nos 260, 641, 117).

[2] Louis Rivière, *L'office central des œuvres de bienfaisance et l'organisation de la charité* (*Publication de l'action populaire*, n° 151), p. 19.

[3] La formule « devenue la pierre angulaire » des réformes est cependant atténuée dans la bouche de M. Monod par cette restriction : « à défaut d'autre assistance » (Congrès de 1900, tome I, p. 17).

On sait, en particulier, à quels abus a déjà donné lieu l'application de la loi sur l'assistance médicale et surtout la loi sur l'assistance aux vieillards et incurables [1], loi qui doit forcément, ou n'offrir que des secours dérisoires, ou donner naissance aux plus graves difficultés budgétaires. Ces mesures rentrent dans le système de la charité légale qui tend à pourvoir au soulagement des infortunes au moyen de l'impôt, c'est-à-dire à mettre la bienfaisance à la charge de la collectivité en dispensant chaque citoyen, quelles que soient ses ressources, de toute participation au devoir social [2]. En même temps, un pareil système impose aux communes et à l'État des charges incalculables dont la gravité commence à apparaître [3]. On ne saurait nier que la tendance actuelle du législateur ne porte de plus en plus l'État vers l'application de ces doctrines dont la conséquence est le monopole, à son profit, de la bienfaisance. De ces doctrines, nous avons dit l'erreur et les dangers. L'un de ces dangers les plus graves, c'est de faire de

[1] Déjà les bureaux d'assistance ont donné lieu à de nombreux abus dans les communes rurales (Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 305). Dans ces communes tout le monde veut être inscrit au bureau d'assistance pour recevoir les soins médicaux.

Sur les abus déjà révélés de la loi d'assistance aux vieillards et incurables, voir : le rapport de M. Jeanneney sur le budget du ministère de l'Intérieur (Journaux du 26 octobre 1908). — *Le Temps* (août 1908) rapporte les faits signalés au conseil général des Pyrénées-Orientales. M. Clémenceau par une circulaire recommande de faire examiner les listes par des inspecteurs spéciaux. — Voir aussi les articles de M. Rostand (*Réforme sociale*, 1er octobre 1908, p. 440) et de M. Béchaux (*eod. loco*, 1er février 1909, p. 220). On peut craindre de voir dans l'application de la loi, faussée dans la pratique, un moyen de pression électorale.

[2] « Ce que l'État touche de ses mains de fer est aussitôt desséché » (M. Picot à l'Académie des sciences morales, séance du 18 juin 1888).

[3] D'après le rapport de M. Jeanneney l'État paiera, en 1909, 43 millions et les communes paieront plus de 50 millions.

En Angleterre l'assistance aux vieillards est entrée en vigueur le 1er janvier 1909. Elle assure un minimum de 785 francs de pension. On ne peut prévoir quelles charges elle imposera.

l'assistance un moyen d'accroître le pouvoir de l'État, un instrument de domination et même de pression politique entre les mains de ses agents, comme des faits regrettables l'ont déjà prouvé [1]. Les lois d'assistance obligatoire comme les lois qu'on a appelées sociales tendent trop souvent à la mainmise de l'État sur les citoyens qu'elles placent ainsi sous sa dépendance [2]. Le fonctionnarisme le plus redoutable est peut-être celui qui s'exerce en matière d'assistance, parce qu'il pèse sur ceux-là qui sont davantage impuissants à lui résister.

On voit donc, en résumé, combien l'État est loin du rôle que nous lui avons reconnu en matière de bienfaisance. Au lieu d'aider l'initiative privée, au lieu d'utiliser tous les concours qu'elle lui apporte, il l'entrave, la décourage, la suspecte et cherche même à la détruire. Au lieu de se borner à suppléer à l'insuffisance de cette initiative privée, il tend à l'absorber, il vise à se proclamer l'État-Providence. Sous l'empire de tendances actuellement dominantes, il se fait pour cela l'instrument d'une guerre antireligieuse ; il arrive même, à ce point de vue, à se mettre au service d'un parti, au lieu de rester la chose de tous. L'assistance deviendra un droit pour tous ceux qui en ont besoin ou seront considérés comme en ayant besoin, et l'État seul donnera satisfaction à l'exercice de ce droit : tel est le terme vers lequel s'acheminent les doctrines qui tendent actuellement à prévaloir. On voit clairement comment se montre, ici encore, le danger de l'omnipotence de l'État. Après la liberté d'enseignement et la liberté reli-

[1] *Réforme sociale*, 1er août 1906, p. 306, 307.

« Les partis politiques qui se disputent l'État, quelle que soit l'étiquette sous laquelle ils combattent ont tous besoin d'augmenter leur prise sur le corps électoral ; la promesse qu'il n'y aura plus de pauvres est une de celles qui, constamment démenties, caressent toujours les intérêts et les sentiments du grand nombre » (Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 292).

[2] Hubert-Valleroux, *Revue catholique des institutions*, juillet 1906, p. 76.

gieuse, la liberté de la charité apparaît aussi comme une liberté essentielle. C'est aussi une liberté féconde, car sur le terrain de la bienfaisance l'initiative privée peut exercer une action puissante et salutaire. Lui porter atteinte et chercher à la supprimer est encore, de la part de l'État, un intolérable abus.

VII

L'État et la sécurité publique.
La magistrature.

L'État doit garantir la sécurité publique. Voilà bien son véritable rôle et son attribution essentielle. L'État est soldat, l'État est gendarme, l'État est juge; nul ne saurait lui contester cette triple fonction. Par elle, il remplit une double mission; il pourvoit à la sécurité extérieure du pays en organisant sa défense; il pourvoit à la sécurité intérieure en maintenant l'ordre public. Et à ce second point de vue ce n'est pas seulement de l'ordre matériel qu'il s'agit; le devoir de l'État est aussi de veiller au maintien des principes d'ordre moral sans lesquels il n'y a pas de société, par exemple de réprimer les atteintes publiques aux bonnes mœurs, de s'opposer à la propagation des doctrines anarchistes et antipatriotiques. L'État est ici, dans toute la force du terme, le représentant de la société.

Du rôle de l'État en ce qui concerne la sécurité extérieure nous n'avons pas à parler longuement. Ses attributions sont ici manifestes et son devoir n'est pas moins évident. C'est à l'État qu'il appartient de veiller à l'organisation et à l'entretien de l'armée, moyen de défense de l'indépendance du pays, instrument de protection des intérêts nationaux[1] contre les attaques de l'étranger, et aussi contre les fauteurs de désordre à l'intérieur du territoire. L'État doit pourvoir à ce que l'armée puisse remplir sa mission en faisant exécuter les lois qui assurent son recrutement et maintiennent, par la discipline et le respect de l'autorité, sa vitalité[2]. Il doit s'opposer à la des-

[1] Nous pourrions, dans le même ordre d'idées, parler également de la diplomatie qui est la représentation, à l'extérieur, de l'État sauvegardant les intérêts du pays.

[2] Le 2 avril 1908, à la tribune de la Chambre, le ministre de la Guerre repoussant un amendement tendant à accorder le bénéfice de l'amnistie

truction par des doctrines dissolvantes d'un organisme qui est la garantie de l'indépendance nationale. C'est ainsi qu'on a pu dire de l'antipatriotisme qu'il est, à l'heure actuelle, sans contestation possible, la doctrine par excellence que l'État doive proscrire[1] et dont il doive poursuivre les manifestations. L'antimilitarisme est une de ces manifestations, ou du moins il conduit à l'antipatriotisme; les représentants de l'État ont le devoir de s'opposer à sa diffusion. C'est un des points sur lesquels on peut justifier la surveillance de l'enseignement donné aux jeunes générations. Il importe qu'on n'apprenne pas à la jeunesse, sous prétexte d'un vague humanitarisme et d'un pacifisme à outrance, le mépris ou la haine du service militaire, premier devoir envers la patrie. Il importe qu'on lui présente les gloires militaires de toutes les périodes de notre histoire comme un patrimoine national qu'un peuple ne saurait répudier sans déchoir[2].

Notons que pour l'application des lois sur le service militaire l'État apporte une restriction à la liberté des citoyens et même à l'autorité du père de famille, mais on se trouve ici, d'une façon certaine, dans l'une des circonstances où la puissance publique peut restreindre la liberté des individus dans l'intérêt général de la société.

aux déserteurs et insoumis cita les chiffres croissants des désertions et insoumissions militaires.

Un rapport de la direction du Contentieux et de la justice militaire indique que le nombre des déserteurs a passé de 1.904 en 1898, à 3.437 en 1907, et celui des insoumis de 4.768 en 1898, à 10.630 en 1907 (Journaux du 8 mars 1907).

Que dire, au point de vue de la discipline, du projet voté par la Chambre en 1909 qui introduit dans la composition des conseils de guerre, deux jurés civils et un simple soldat?

[1] Faguet, *L'Anticléricalisme.*

[2] Bocquillon, *Pour la Patrie*, 1907. Voir les citations, p. 2, 88 et s. Voir la préface de M. George Duruy, p. XVII. « Tout peuple qui veut la paix à tout prix, fût-ce au prix de son honneur, est un peuple condamné » (p. XXXIX).

Au point de vue de la sécurité intérieure du pays, la légitimité de l'intervention de l'État n'est pas moins évidente. Son action ne se justifie pas seulement par le devoir qui lui incombe de protéger les faibles, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent se protéger eux-mêmes. Elle se justifie surtout par la mission, qui est avant tout la sienne, de maintenir l'ordre social. Si les citoyens avaient le droit, quand ils en ont la force matérielle, de protéger eux-mêmes leurs personnes et leurs biens, ce serait l'anarchie. C'est à l'État qu'il appartient de pourvoir à la sécurité publique. Ce qui est vrai c'est que les citoyens ne doivent pas se désintéresser de l'ordre public, ils doivent contribuer à son maintien, apporter à l'État leur concours quand il peut lui être utile, suppléer à son action quand elle est insuffisante. Mais ici le rôle de l'État est prépondérant sans qu'il doive être exclusif. Nous avons posé en principe que l'État doit intervenir seulement dans les circonstances où les particuliers ne peuvent agir eux-mêmes. Quand il s'agit de la sécurité publique, l'État, au contraire, doit être essentiellement investi de la fonction principale, il exerce à bon droit « son emploi de justicier »[1]; les citoyens ne peuvent être que des auxiliaires, et ce rôle leur appartient surtout quand l'État remplit sa mission d'une façon incomplète[2].

La sécurité publique, à laquelle l'État doit ainsi pourvoir, comporte à la fois le maintien de la paix sociale et la répression des actes délictueux.

Pour le maintien de la paix sociale il est nécessaire qu'un arbitre statue sur les difficultés et les conflits d'intérêts qui s'élèvent entre les particuliers. Cet arbitre, quand les citoyens n'auront pu se mettre d'accord pour le

[1] Taine, t. IX, p. 180.

[2] On nous permettra de renvoyer aux études dans lesquelles nous avons essayé d'établir le rôle respectif de l'État et des particuliers dans le maintien de l'ordre public : *De la participation des particuliers à la poursuite des crimes et délits* (1894). *L'association contre le crime* (1901).

constituer eux-mêmes[1], l'État le désignera en établissant les juridictions civiles. Il aura le devoir de constituer une magistrature offrant les garanties d'indépendance et de capacité nécessaires pour appliquer la loi avec impartialité et compétence. Il aura le devoir d'organiser l'administration de la justice de telle sorte qu'elle soit à la portée de tous et qu'elle résolve les conflits de la façon la moins coûteuse et la plus expéditive[2]. Sur ces différents points il pourra être permis de critiquer la manière dont l'État remplit sa fonction, mais il nous apparaît que cette fonction est bien la sienne et qu'il lui appartient de nommer les magistrats et d'organiser l'administration de la justice. C'est ainsi qu'il maintient l'ordre social en sauvegardant les droits de chacun, qu'il fait régner la véritable égalité, celle de tous les citoyens devant la loi. Nous serons amenés seulement à formuler des réserves en ce qui concerne le rôle trop considérable dévolu, à notre avis, aux juridictions administratives.

La répression des actes délictueux comprend l'organisation de la police, de la justice criminelle, de l'administration pénitentiaire. Cette organisation incombe à l'État au même titre que l'organisation de la justice civile. Nous signalons en passant la part directe que les simples citoyens peuvent prendre au fonctionnement de la justice criminelle par l'institution du jury. Nous aurons aussi l'occasion de faire remarquer que l'État ne saurait repousser le concours de l'initiative privée pour la poursuite des délits, ni surtout pour le relèvement des condamnés, et

[1] Dans ses articles 1003 et s., le Code de procédure civile règle l'arbitrage.

[2] C'est ainsi que l'institution de l'assistance judiciaire facilite aux citoyens le moyen de se faire rendre justice. Elle constitue une intervention légitime de l'État dispensant les indigents des frais de justice. On ne saurait méconnaître cependant qu'elle soit, par la force des choses, une cause d'augmentation considérable du nombre des litiges, notamment en matière de divorce.

en particulier pour la réformation de la jeunesse coupable.

Ce qu'il faut particulièrement noter, c'est l'institution du ministère public, institution essentiellement française et dont la fonction en matière criminelle repose sur ce principe que la poursuite des actes délicteux appartient à l'État. Nous ne saurions contester la grandeur et l'utilité du rôle du ministère public, institution qui a été adoptée par les nations étrangères et même, dans une certaine mesure, par l'Angleterre dont la législation criminelle repose cependant sur le principe du rôle prépondérant réservé aux particuliers dans la poursuite des actes délictueux [1].

Le ministère public s'est développé avec notre organisation nationale, il est l'instrument de l'État dans sa fonction véritable et primordiale qui est de maintenir la sécurité publique ; il faut donc de toute nécessité lui conserver son indépendance et ses pouvoirs. La seule question qui puisse être soulevée est de savoir s'il est actuellement à la hauteur de sa tâche et s'il remplit la mission qui lui appartient.

C'est d'une façon plus générale la question qui se pose à propos de la fonction de l'État. Nous venons de reconnaître que son attribution essentielle est de garantir la sécurité publique. Comment l'État, à l'heure actuelle, s'acquitte de cette attribution, c'est là ce qu'il faut maintenant examiner.

L'État remplit-il sa fonction d'une manière suffisante? Nous n'hésitons pas à répondre négativement, et nous croyons pouvoir justifier nos critiques. Nous reprochons à l'État d'être insuffisant dans le choix de ses représentants chargés de l'administration de la justice et dans les garanties d'indépendance qui leur sont données ; dans son action pacificatrice ou même répressive. Nous lui reprochons de ne pas assurer d'une façon suffisante la liberté

[1] *La participation des particuliers à la poursuite*, p. 190.

individuelle et les droits des citoyens. Nous lui reprochons enfin de repousser trop souvent le concours des particuliers, concours utile et légitime dans certains cas pour le maintien de la sécurité publique, et de manifester ici encore sa tendance à tout absorber.

Le recrutement de la magistrature doit être confié au pouvoir exécutif, organe suprême de l'État. L'expérience du passé a démontré en effet que l'élection de la magistrature était le pire des systèmes. C'est donc à l'État dans la personne de son chef qu'il appartient de désigner les magistrats chargés de l'application de la loi. Il n'est pas contestable que le recrutement de la magistrature donne lieu actuellement aux plus graves critiques[1]. Quelles garanties faut-il assurer à ce recrutement ? Ne faut-il pas le faire reposer sur un concours permettant de constater chez les candidats la capacité et la science juridique nécessaires? Ne faut-il pas, en tous cas, entourer le choix et l'avancement des magistrats de conditions qui permettent d'éviter, surtout aux plus hauts degrés de la hiérarchie judiciaire, les nominations dues à la faveur politique et à l'esprit de parti[2] ? Graves questions et difficiles à résoudre mais qui se posent en ce moment d'une façon assez pressante pour démontrer que le choix des magistrats n'est pas exercé dans des conditions assez impartiales et n'est pas inspiré par la seule considération de l'intérêt public. On a pu, à cet égard, rappeler l'influence de la politique

[1] Voir l'article de M. Frèrejouan du Saint : *Recrutement et avancement des magistrats* (*Revue pénitentiaire*, mai 1906, p. 704). — Rapport de M. Georges Picot sur les projets de réglementation de nomination et d'avancement des magistrats, et discussion (*Revue pénitentiaire*, 1906-1907). — Morizot-Thibault, *De l'action du pouvoir sur les magistrats chargés de l'instruction criminelle*, 1902.

La loi du 17 avril 1906 prévoit une loi organique sur les conditions de nomination et d'avancement de la magistrature.

[2] Décret du 13 février 1908 sur l'avancement des magistrats (*Revue pénitentiaire*, mars 1908, p. 460). — Voir aussi la *Gazette des Tribunaux* du 20 janvier, des 14, 16 mars 1907, des 19 et 27 février 1908.

sur les nominations judiciaires [1]. On a même pu signaler l'existence de syndicats politiques organisés en vue de la nomination et de l'avancement dans la magistrature [2]. On a pu affirmer qu'en France et en Turquie seulement, un ministre était omnipotent pour le choix des magistrats [3]. On a justement montré le corps des juges de paix comme trop souvent dépourvu des garanties nécessaires de capacité et d'indépendance [4].

Cette indépendance devrait être au moins assurée aux magistrats des cours et des tribunaux par le principe de l'inamovibilité. Or, l'inamovibilité est continuellement menacée : suspendue en 1883 [5], elle est encore remise en question en 1904 [6], elle n'est plus considérée comme un de ces principes qui, dans l'intérêt public, sont placés au-dessus de toute discussion et de toute atteinte. Le pouvoir supérieur dans l'État ne se présente plus comme la sauvegarde assurée de la capacité et de l'indépendance de la magistrature.

Quant aux magistrats du parquet pour lesquels n'existe

[1] Discussion du 16 novembre 1904 à la Société des prisons. M. Ribot : « La politique a envahi les nominations judiciaires ». M. Larnaude : « Que faut-il donc pour être nommé juge suppléant ou même juge dans le tribunal le plus élevé? de bons appuis politiques avant tout » (*Revue pénitentiaire*, décembre 1904, p. 1114, 1117. — *Revue pénitentiaire*, janvier 1907, p. 45.

[2] Voir le fait cité à la Société des prisons (*Revue pénitentiaire*, 1906, p. 998).

[3] M. E. Flandin à la Société des prisons (*eod. loco*, p. 997).

[4] Ouvrage de M. Morizot-Thibault, cité plus haut.

[5] Loi du 30 août 1883.

[6] Projet de loi du 9 juin 1904. Pour les circonstances dans lesquelles ce projet a été déposé, voir M. de Las Cases au Sénat, 23 juin 1904, p. 615.

« La loi qui suspend une mesure de protection destinée à mettre les hommes à l'abri des vengeances accomplit tout le mal qui est en elle, du jour même où elle est proposée » (M. Picot, *Revue pénitentiaire*, novembre 1904, p. 1104).

pas, et on a pu le regretter [1], la garantie de l'inamovibilité, ils sont trop exclusivement considérés comme représentant le Gouvernement en tant qu'organe politique [2]. Ils sont trop souvent envisagés comme devant agir sur l'ordre « du représentant politique de l'État, du représentant éphémère de l'État, du représentant d'un parti dans l'État » [3]. Ces considérations politiques qui dominent le recrutement des membres du parquet ne sont pas faites pour en accroître la valeur et n'exercent pas une heureuse influence au point de vue de la bonne administration de la justice. Depuis longtemps, le concours des attachés au parquet a été abandonné [4] et « les bons appuis politiques [5] » semblent la condition première du choix des membres du ministère public. La politique absorbe aussi trop exclusivement les membres du parquet [6], elle emploie leur activité dans l'étude d'affaires purement politiques et les détourne de la poursuite des délits de droit commun les plus nuisibles à la société et à la sécurité publique. L'État, dont le ministère public est le représentant au point de vue du maintien de l'ordre social, manque ainsi à son premier devoir qui est d'utiliser cet organe pour le bien général et le maintien de l'ordre.

Il est inévitable que les effets de ces défaillances se fassent sentir dans l'administration de la justice. Dans le domaine de la justice civile tout d'abord, peut-on dire que les justiciables soient toujours et partout as-

[1] M. Larnaude à la Société des prisons (*Revue pénitentiaire*, avril 1896).

[2] *Id.*

[3] M. Picot, *eod. loc.*

[4] Le décret du 13 février 1908 remplace le concours par un examen qui ne donne pas les mêmes garanties (*Gazette des Tribunaux*, du 27 février 1908).

[5] M. Larnaude, *Revue pénitentiaire*, 1904, p. 114 et 117.

[6] M. Joly, *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1896, p. 74. — Sur ces points, voir notre étude : *Le ministère public et le devoir social* (Extraite du *Correspondant*, 10 mars 1905).

surés d'une appréciation équitable de leurs intérêts quand les influences politiques sont en jeu? Peut-on dire que les retards apportés à la solution des affaires ne soient pas parfois excessifs? L'État, retenu par des préoccupations fiscales, a-t-il suffisamment réduit les frais de justice?

Il faut ajouter que l'État lui-même ne cherche qu'à se soustraire aux tribunaux de droit commun, même quand il s'agit d'intérêts purement civils en tout semblables aux intérêts d'un particulier [1]. Il est difficile, dans certains cas, de plaider contre l'État [2], plus difficile encore d'exécuter un jugement obtenu [3]. Si l'affaire donne lieu à l'interprétation d'un acte administratif, l'État oblige le représentant du ministère public à élever le conflit et se réfugie devant les juridictions administratives dont il nomme et révoque sans contrôle les membres.

Mais c'est surtout dans le domaine de la justice répressive que se traduit l'insuffisance de l'action de l'État. En

[1] Ainsi on range dans ce qu'on appelle les matières constitutives du contentieux administratif par détermination de la loi, c'est-à-dire dans les actes accomplis par l'Administration comme personne privée et qui sont soustraits aux tribunaux judiciaires : les ventes domaniales, les marchés de fournitures, les créances contre l'État, les marchés de travaux publics et les dommages qu'entraîne leur exécution (Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 891).

[2] Voir les questions soulevées au sujet de la réparation du dommage causé par un agent de l'État dans les conditions où ce dommage causé par le préposé d'une industrie privée ne soulèverait aucune difficulté (Berthélemy, p. 82, note sur l'affaire Blanco).

[3] Nulle dette de l'État ne peut être ordonnancée et payée sans avoir été liquidée par le ministre compétent. Les dettes de l'État sont prescrites, à défaut de justifications suffisantes, par un délai de cinq ans.

Contre l'État il n'y a pas d'exécution forcée. Si en fait le représentant de l'État reconnaissant l'existence et le montant de la dette refusait d'en procurer le paiement il n'y aurait de recours possible que le recours gracieux et l'exercice du droit de pétition devant les Chambres (Berthélemy, p. 517).

présence de l'augmentation réelle de la criminalité [1] qui concorde avec le développement des doctrines socialistes et anarchistes et avec la guerre faite aux croyances religieuses, en présence de l'audace et de l'habileté plus grande des criminels, la répression est manifestement insuffisante.

De nombreuses infractions, tout d'abord ne sont pas portées à la connaissance des parquets. La police trop souvent, la police parisienne elle-même [2], ne remplit pas toute sa tâche; la gendarmerie est insuffisante comme effectif [3]; les maires et les gardes champêtres font preuve d'une déplorable inertie, les municipalités de mauvais vouloir [4].

Mais, en ce qui concerne les actes délictueux dont il a connaissance, le ministère public est littéralement débordé. Pour un grand nombre de ces actes les auteurs en demeurent inconnus [5], et c'est une situation que les rapports

[1] H. Joly, *La France criminelle*, 1889. — *De la corruption de nos institutions*, 1903, p. 103.

[2] Nous avons indiqué l'insuffisance des agents auxiliaires du ministère public dans notre étude : *L'association contre le crime*, 1901, p. 14 et s.

[3] En 1908 on a cherché à remédier à cette insuffisance par la création de brigades de police mobiles.

[4] Sur la difficulté d'exiger des maires élus qu'ils remplissent leur devoir d'officiers de police judiciaire, voir M. Barboux à la Société des prisons (séance du 19 février 1908).

[5] *L'association contre le crime*, 1901, p. 11.

Dans le *compte-rendu de l'administration de la justice criminelle en 1905* (1907), le rapport au Président de la République s'exprime ainsi :

« L'échec de la répression n'est particulièrement regrettable que lorsqu'il est dû à l'insuffisance des moyens de recherche, c'est-à-dire lorsque les affaires restent impunies par le fait que les auteurs des crimes et délits demeurent inconnus.

Le chiffre des affaires abandonnées pour le motif que nous venons d'indiquer a été de : 96.686 en 1901 ; de 97.522 en 1902; de 101.151 en 1903; de 105.998 en 1904; de 107.710 en 1905.

Si on rapproche le dernier de ces chiffres du total des affaires dénoncées en 1905, on obtient un rapport de 19 p. 0/0; cette proportion était de 18 p. 0/0 en 1901 et de 15 p. 0/0 il y a vingt ans. Cette progression

officiels déclarent eux-mêmes inquiétante. Quant aux actes délictueux dont il connaît les auteurs, le ministère public en assure-t-il la répression? Nous nous permettrons de renvoyer à ce que nous avons établi à cet égard pour les outrages aux bonnes mœurs [1] et pour le flot montant des publications pornographiques qu'on a appelées avec raison un véritable péril public [2]. En cette matière, et notamment en ce qui concerne le livre, l'abstention du ministère public est souvent systématique [3]. Mais en combien d'autres cas l'insuffisance des poursuites n'est-elle pas évidente? Les faits parlent d'eux-mêmes : les fraudes électorales sont-elles suffisamment réprimées? La liberté du travail est-elle toujours protégée contre les plus odieuses atteintes [4]? Prend-on les mesures nécessaires pour combattre l'extension de la mendicité, du vagabondage [5],

est évidemment le signe d'une situation fâcheuse. *L'augmentation constante du nombre des malfaiteurs qui parviennent à se soustraire aux investigations de la justice constituerait, si elle persistait, un péril menaçant pour la sécurité publique* » (p. xv).

Et après avoir énuméré diverses causes qui peuvent avoir contribué à cette augmentation : facilités données aux malfaiteurs par les progrès de la science, par l'extension des grands centres de population, le rapport fait cette constatation : « Ajoutons que les campagnes sont insuffisamment surveillées et protégées, que la gendarmerie est surmenée, que les autres agents de police judiciaire, maires et gardes champêtres, sont inexpérimentés et restent inactifs » (p. XLV).

D'après le rapport pour 1906 (publié en 1909) sur 323.472 affaires laissées sans poursuite le chiffre des affaires abandonnées parce que les auteurs sont restés inconnus serait de 103.233 ou 32 0/0.

[1] *Étude sur la répression des outrages aux bonnes mœurs*, 1905.

[2] M. Passy, à l'Académie des sciences morales. Compte-rendu 1892, p. 209.

[3] *Le ministère public et le devoir social.* — Voir notre *Étude sur la répression des outrages aux bonnes mœurs*, p. 71.

[4] Voir ce que nous avons dit à propos de la liberté du travail.

[5] Voir sur le vagabondage les sources citées par nous (*L'association contre le crime*, p. 12).

J. Rivière, *Mendiants et vagabonds*, 1902. — Note de M. Morel d'Arleux sur la répression du vagabondage et de la mendicité dans les cam-

de l'alcoolisme, des fraudes sur les vins et les denrées alimentaires? Les attentats contre l'enfance sont-ils assez souvent l'objet de poursuites? N'est-ce pas rarement ou d'une façon tardive que les fauteurs d'actes de propagande antimilitariste ou anarchiste sont traduits devant les tribunaux[1]? « L'évidence à l'heure actuelle, a-t-on pu dire[2], est que l'ordre général dans le pays se maintient par un prodige d'équilibre ».

Ajoutons que la répression est lente et insuffisante quand il s'agit de réprimer des faits délictueux tels que les faits d'escroquerie ou abus de confiance pour lesquels le parquet ne consent à agir que si le plaignant a consigné au préalable une somme suffisante pour garantir les frais du procès[3]. « Certains délits, a dit au Sénat le garde des Sceaux, ceux que l'on considère comme des délits secondaires, ne sont plus réprimés[4] ».

Ne faut-il pas, tout en tenant compte des tendances qui conduisent de plus en plus à l'énervement de la loi pé-

pagnes, 1904 (et vœux de la Société des agriculteurs de France). Sur la police dans les campagnes, voir la discussion à la Société des prisons (avril-mai 1908). En présence de ces constatations il y a trop souvent une tendance à chercher le remède dans un recours à l'action centralisatrice de l'État.

[1] On peut sur ce point constater l'inertie des pouvoirs publics à propos de la Confédération générale du travail.

[2] *Revue pénitentiaire*, avril 1896, p. 510.

[3] Sénat, séance du 27 octobre. Rapport à la Chancellerie cité par M. Antoine Perrier, rapporteur : « De pareils errements ont eu pour conséquence d'assurer l'impunité de certains délits nettement caractérisés et de rendre plus audacieux des banquiers et des agents d'affaires qui ne cessent de mettre en coupe réglée le petit commerce et la petite épargne » (*Gazette des Tribunaux*, 29 octobre 1908).

[4] *Eodem loco*.

On peut relever les paroles prononcées en 1882 au Sénat par M. Dauphin comme caractéristiques de l'opinion qui tendrait à laisser au seul ministère public le droit de requérir l'ouverture d'une instruction : « L'État ne doit pas aux simples particuliers *ses* juges d'instruction » (Sénat, 9 mai 1882, p. 436).

nale[1], attribuer pour une grande part cette insuffisance de la répression à des causes politiques[2] et électorales qui affaiblissent l'action de la magistrature et surtout du parquet ? Nous venons de signaler ce point de vue.

La puissance de la presse et l'influence des politiciens entravent l'application de la loi pénale[3]. L'action du Gouvernement porte le mal à son plus haut point : « Il est certain, déclarait le 13 juin 1904, le journal *Le Temps*, que l'administration de la justice souffre de divers abus, dont le plus criant est l'intervention de la politique dans les affaires judiciaires. Trop souvent, les parquets poursuivent ou ne poursuivent pas, ne se décidant que par des considérations de parti, en prévenant les désirs du Gouvernement ou en obéissant à ses ordres ». On voit aussi les juges d'instruction, auxquels l'instruction peut être retirée, agir sous l'empire de considérations politiques ouvertement reconnues[4].

[1] Par exemple l'abus du sursis, des circonstances atténuantes, le parti-pris du pouvoir exécutif de rendre illusoires les condamnations à la peine de mort.

Comme symptômes de l'insuffisance de la répression on peut noter les vœux émis par les jurés en 1907 pour l'application de la peine de mort, et les tentatives de lynchage qui se manifestent dans les milieux populaires contre les criminels surpris en flagrant délit.

[2] A titre d'exemple on peut signaler le décret du 31 juillet 1906 qui confie aux préfets le soin de désigner les agents qui doivent constater les fraudes sur les vins et la mission d'en signaler les auteurs au Parquet (Marre, *Le Correspondant*, 10 juin 1907).

[3] Notons aussi que la police est trop souvent employée à des missions d'un caractère exclusivement politique.

[4] C'est ainsi qu'à propos des poursuites contre les membres de la Confédération du travail impliqués dans les événements sanglants de Villeneuve-Saint-Georges, un journal du 5 novembre 1908 pouvait écrire : « C'est avec la plus grande difficulté que le juge d'instruction s'était résigné, *sur les ordres formels de la Chancellerie*, à lui transmis par le parquet, à signer des ordonnances de non-lieu en faveur des membres de la Confédération générale du travail. Mais, comme nous l'avons expliqué à ce moment, *les ordres étaient si impératifs, après la décision du conseil des ministres, qu'il n'était pas possible de ne pas se soumettre* ». Qu'un juge

Quoi qu'il en soit, il n'est pas contestable qu'en fait l'État ne remplit pas suffisamment à l'heure actuelle son obligation essentielle qui consiste à assurer le fonctionnement de la justice en vue du maintien de la paix sociale et de la sécurité publique.

On peut lui faire encore un autre reproche, c'est de ne pas sauvegarder comme il le devrait les droits des citoyens, et en particulier la liberté individuelle.

On a fait ressortir combien étaient restreintes les garanties de la liberté individuelle dans notre législation[1]. Si, depuis la loi du 8 décembre 1897, l'instruction est contrôlée par la présence d'un défenseur, si l'inculpé doit être interrogé dans les vingt-quatre heures, le pouvoir du juge d'instruction reste absolu. Une fois le premier interrogatoire subi l'inculpé peut retomber sous un autre mandat du juge d'instruction et la durée de l'instruction est illimitée[2].

d'instruction reçoive du Gouvernement *l'ordre* de rendre ou de ne pas rendre une ordonnance de non-lieu, c'est ce qui parait tout naturel.

Dans tous les cas, comme le fait observer M. Morizot-Thibault, au parquet de la Seine, c'est le chef du parquet, chargé de la poursuite, qui choisit le juge d'instruction (ouvrage cité plus haut).

[1] Mémoire lu par M. Morizot-Thibault à l'Académie des sciences morales les 16 et 23 mai 1903. — R. du Magny, *Revue catholique des institutions*, juillet, août, septembre, novembre 1904. — Voir les observations de M. Ribot sur la législation anglaise dans la séance du Sénat du 9 février 1909. — Voir la proposition de M. de Ramel et celle de M. de Castelnau sur les garanties de la liberté individuelle (*Gazette des Tribunaux* du 26 novembre 1903). — Voir les propositions de M. Clémenceau et de M. Cruppi (*Gazette des Tribunaux* du 10 février 1905). Rapport de M. Monis (*Bulletin de la Société de législation comparée*, avril 1908, p. 331).

Dans les séances du 10 février et du 3 mars 1909, le Sénat a voté un projet qui règle les conditions de la détention préventive et assure la liberté provisoire au prévenu qui ne se trouve pas dans certaines conditions spéciales, si en particulier le maximum de la peine n'excède pas trois mois (*Gazette des Tribunaux* du 12 février et du 4 mars 1909).

[2] La loi belge du 20 avril 1874 fixe un délai de cinq jours dans lequel doit avoir lieu à l'audience le premier débat contradictoire entre le juge d'instruction et l'inculpé. Au bout d'un mois l'inculpé doit être jugé ou

La durée de la détention préventive l'est également dans la plupart des cas. La loi du 14 juillet 1865 dispose en effet que la mise en liberté provisoire est de droit au bout de cinq jours si le prévenu est domicilié et si le maximum de la peine est inférieur à deux ans. Tout dépend donc de la qualification donnée à l'inculpation; de plus un nouveau mandat du juge peut retirer cette faveur. Dans tous les autres cas la mise en liberté provisoire est facultative, ce qui permet à la justice d'infliger en somme une peine préventive alors même qu'il est manifeste que l'inculpé n'a nullement l'intention de prendre la fuite et que sa mise en liberté n'offre aucun danger pour la sécurité publique.

Un abus plus criant est le droit d'arrestation et de perquisition confié à l'autorité administrative par l'article 10 du Code d'instruction criminelle, disposition exorbitante dont ne négligent pas de se servir, une fois au pouvoir les hommes politiques qui l'ont le plus violemment attaquée. Comment défendre une telle disposition? « Aucun de nous, aujourd'hui, disait à la Société des prisons, M. Ribot, n'est à l'abri d'une visite de la police sans mandat judiciaire. Je me demande s'il y a un pays où pareille question pourrait être discutée, où on pourrait prétendre que le chef de la police ou les préfets, dans les départements, ont le droit, sans en rendre compte à personne, pour des motifs politiques, de pénétrer dans tous les domiciles ». La *Gazette des tribunaux*, rapportant ces critiques [1], ajoute cette remarque: « Mais, jusqu'à ce jour, presque tous les régimes, pour ne pas dire tous, ont singulièrement tenu à ces quelques li-

remis en liberté, sauf prorogation du délai par la Chambre du conseil.

A propos de l'abus possible des informations ouvertes contre l'auteur inconnu d'un fait criminel, voir *Gazette des Tribunaux*, 21 décembre 1908.

[1] *Gazette des Tribunaux* du 26 novembre 1903. — Voir la discussion à la Société des prisons sur les garanties de la liberté individuelle en 1901 (p. 185 et s.).

Dans le projet voté par le Sénat le 10 février et le 3 mars 1909, l'article 10 du Code d'instruction criminelle est abrogé.

gnes du Code d'instruction criminelle qui leur fournissent le moyen de procéder, le cas échéant, à ce qu'il est convenu d'appeler « des actes de gouvernement », que les ministres estiment ne relever que de leur responsabilité politique, et dont ils entendent ne devoir compte qu'au Parlement ».

Quel recours peuvent avoir les citoyens contre des actes arbitraires ayant attenté à leur liberté individuelle? En dehors des sanctions pénales qui sont prévues par la loi et dont il sera bien difficile d'obtenir l'application, car les juges se montreront difficiles dans l'admission de l'intention coupable[1], le citoyen lésé pourra-t-il obtenir devant les tribunaux civils la réparation pécuniaire prévue par l'article 117 du Code pénal lui-même? Il ne pourra y parvenir, contre les magistrats, que par la procédure de prise à partie, procédure périlleuse et dont l'emploi est à peu près sans exemple. Quant à l'action devant les tribunaux répressifs elle se heurtera à l'article 479 du Code d'instruction criminelle qui donne au procureur général seul le droit de citer les magistrats devant la cour d'appel; s'il s'agit d'un crime il faudra déposer une plainte entre les mains du premier président qui pourra clore l'information par un non-lieu[2].

Quant aux fonctionnaires de l'ordre administratif, lesquels ne sont plus couverts par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, ils échapperont, grâce à la théorie de l'acte administratif, à la compétence des tribunaux de droit com-

[1] Morizot-Thibault, *De l'instruction préparatoire*. — Du Magny, cité *suprà*. — Articles 114 et s. du Code pénal. Encore l'article 114, à l'opposé de ce qui se passe en Angleterre, exonère-t-il le fonctionnaire qui a exécuté les ordres de ses supérieurs.

[2] On sait quel abus a été fait de l'article 479 qui a permis de mettre à l'abri d'une action en diffamation un député nommé membre du ministère public près le tribunal de simple police (Journaux d'octobre 1908). Cependant la partie civile pourrait déférer l'ordonnance du premier président à la chambre des mises en accusation (du Magny, p. 451).

mun[1], sauf dans le cas de faute personnelle, ou d'acte délictueux. La victime n'aura de recours que devant la juridiction administrative pour une action en indemnité contre l'État, et cette action sera souvent repoussée parce qu'il sera facile de voir dans l'acte du fonctionnaire et dans l'acte, même irrégulier de sa fonction, un acte de « puissance publique ». Seul le préfet ayant procédé à des actes de police judiciaire en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, pourra échapper à cette protection qui couvre les actes administratifs[2].

En laissant même de côté la question de la liberté individuelle, les droits des citoyens sont-ils sauvegardés contre l'action de l'État quand elle se produit sous la forme administrative. Les agents de l'administration, sous prétexte de veiller à l'application d'actes administratifs peuvent arriver à porter atteinte au droit de propriété lui-même. On a vu, dans cet ordre d'idées, des ministres affirmer la régularité de l'exécution de la loi par mesure administrative[3]. Quel recours est donné dans de pareils cas? Les intéressés se pourvoient-ils devant les tribunaux de l'ordre judiciaire : le conflit est élevé, et cette mesure, qui a pour objet de maintenir le principe de la séparation des pouvoirs, a trop souvent pour résultat d'aboutir à un véritable déni de justice.

[1] Affaire des bouchers de la Villette (*Gazette des Tribunaux*, 18 août 1902).

[2] Affaire Dufeuille. Tribunal des conflits, 1889 (S. 1891, III, p. 32). — Voir sur ces points le rapport de M. Lacoin à la Société des prisons (*Revue pénitentiaire*, mars 1906) ; notamment l'exposé de la législation étrangère, les projets de réforme législative (en particulier ceux de MM. Clémenceau, Cruppi, de Castelnau, Rudelle et Auffray). — Le 3 mars 1909 le Sénat a adopté un projet admettant la prise à partie en cas de faute lourde professionnelle.

[3] Voir les décrets du 29 mars 1880 et la consultation de M. Rousse, p. 105. — Voir aussi les circulaires de 1907 sur la location des presbytères.

Le déclinatoire d'incompétence a été élevé dans le cas où la demande

Pour que les tribunaux de l'ordre judiciaire soient reconnus compétents il faut en effet qu'ils ne puissent, par leur décision, aboutir à l'interprétation ou à l'appréciation d'un acte administratif [1]. Mais encore faut-il, comme l'a reconnu le tribunal des conflits lui-même, que l'acte administratif soit l'acte d'un agent de l'administration agissant dans la limite de ses pouvoirs. Or qui statuera sur cette question de légalité de l'acte administratif. Le tribunal des conflits composé en partie de fonctionnaires de l'ordre administratif révocables par le Gouvernement et dont les voix peuvent être départagées par le ministre lui-même [2]. Des exemples restés célèbres montrent que cette intervention peut s'exercer dans un but purement politique.

Si le tribunal des conflits reconnaît l'existence d'un acte administratif, d'une faute de service, et non d'une faute personnelle de l'agent, il renverra l'intéressé à se pourvoir devant la juridiction administrative. Ce recours donnera-t-il toutes les garanties? Ne pourra-t-on pas considérer que c'est en définitive l'État qui se jugera lui-même par des fonctionnaires qui dépendent étroitement de lui [3]?

tendait à l'exécution d'un bail (*Gazette des Tribunaux*, 17 février 1907).

[1] Arrêt du Tribunal des conflits du 26 juillet 1873 : « Le décret de 1870 a supprimé la fin de non recevoir résultant du défaut d'autorisation, il a rendu aux tribunaux judiciaires toute leur liberté d'action dans les limites de leur compétence, mais il n'a pas étendu les limites de leur juridiction, ni supprimé la prohibition de connaître des actes administratifs » (*Revue pénitentiaire*, mars 1906, p. 400).

[2] Au tribunal des Conflits où la récusation n'est pas admise le garde des Sceaux, personnage politique, a été appelé pour départager les voix dans des circonstances où cette intervention constituait un véritable manquement à l'impartialité du juge (Voir le projet de loi de M. Groussan et son discours à la Chambre. — *Gazette des Tribunaux*, 29 février 1906). Cette intervention, même en dehors de toute préoccupation politique est du reste regrettable (Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 892, note).

[3] « La vérité, c'est que l'Administration, dans les procès faits aux

Les tribunaux administratifs pourront faire preuve d'une indépendance qui honorera leurs membres, mais en principe ils n'offrent pas une garantie d'impartialité suffisante. Le conflit, nous le répétons, peut aboutir à un déni de justice.

Plus grave encore sera l'atteinte portée aux principes de justice et d'ordre public par les actes de véritable pression politique. Il ne s'agit pas seulement de l'action gouvernementale pesant plus ou moins directement sur les magistrats du parquet ou sur les magistrats chargés de l'instruction, il s'agit de l'action des hommes au pouvoir s'exerçant dans un but politique pour entraver l'œuvre de la justice. N'a-t-on pas vu, dans certaines circonstances trop facilement oubliées [1] le chef du parquet de la Cour de Paris trouver naturel de s'incliner devant « le fait du prince » qui, paraît-il, arrêtait la poursuite? Le prince, c'est en réalité l'homme politique, le membre de la majorité parlementaire dont on redoute l'interpellation et dont on escompte le vote, c'est le parti politique au pouvoir; mais c'est surtout le gouvernement, pouvoir suprême de l'État, qui fait sien ce veto destiné à entraver l'action publique quand elle pourrait atteindre des hommes politiques [2]. On semble en revenir au principe de la raison d'État, on est même arrivé à la mettre en œuvre dans certaines circonstances où les règles du droit international

fonctionnaires s'est réservée d'être juge et partie » (M. Lacoin, *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 402).

[1] *La magistrature et le devoir social.*

Commission d'enquête de la Chambre (Journaux du 24 juin 1904). Chambre des députés séance du 1er juillet 1904 (discours de M. Millerand). — Le terme « fait du prince » est même passé dans la terminologie de la jurisprudence pour indiquer un cas de force majeure résultant de l'application de la loi.

[2] M. Joly, *Revue politique et parlementaire*, 16 octobre 1896, p. 74. — Pour l'action de la Chancellerie sur les parquets, voir aussi les journaux du 30 juin 1904 (déclaration de M. Millerand à la commission d'enquête de la Chambre) et la séance de la Chambre du 1er juillet.

et tout au moins les règles du Code d'instruction criminelle ont été audacieusement violées [1].

A tous ces points de vue, l'État, par ses tendances, manque à sa fonction qui consiste à assurer l'impartialité complète de la justice et à garantir l'inviolabilité de tous les droits.

Nous reprochons enfin à l'État de manifester sa tendance à tout absorber en repoussant le concours que les particuliers pourraient lui offrir pour le maintien de la sécurité publique. Nous avons dit que ce concours était légitime en principe, et qu'il était utile à l'heure actuelle.

Il est bien évident, et nous l'avons proclamé, que le principal rôle en ce qui concerne le maintien de la sécurité publique appartient à l'État; les citoyens ne peuvent être que des auxiliaires. L'État est, par excellence, le gendarme; mais pourquoi le gendarme refuserait-il le concours des particuliers disposés à lui prêter main-forte [2]? Les citoyens ne doivent pas se désintéresser du maintien de l'ordre public, ils doivent apporter leur concours à l'œuvre de la répression et de la conservation de la paix sociale. On ne saurait admettre qu'ils se substituent à l'État [3], mais pourquoi l'État répugnerait-il à utiliser les forces vives qu'il peut employer et diriger en vue du bien public? L'initiative privée peut être un précieux auxiliaire et, dans la faible mesure où elle est actuellement capable d'intervenir, elle a déjà fait ses preuves. Les citoyens ont le droit

[1] Voir l'affaire Montagnini (Plaidoirie de Me Albert Danet, le 11 avril 1907 dans le procès de l'abbé Jouin).

[2] Sous l'empire de tendances que nous n'avons pas à qualifier se manifeste parfois dans les discussions législatives la pensée de refuser tout concours des particuliers à l'œuvre de la répression. C'est ainsi qu'en 1908 la Chambre vote dans la loi de finances une disposition établissant une taxe sur les propriétaires exerçant le droit de chasse et ayant un garde assermenté.

[3] Voir dans notre étude sur la participation des particuliers à la poursuite des crimes et des délits les sources relatives aux abus des sociétés de régulateurs aux États-Unis (p. 198, note 3).

d'exercer leur action parce qu'ils ont le devoir de s'intéresser pratiquement à la chose publique.

Le concours des particuliers au maintien de la sécurité publique est donc légitime; est-il utile à l'heure actuelle? Toute la question se ramène à constater si l'État remplit suffisamment sa mission pour se passer de tout auxiliaire; nous avons montré que la réponse n'était pas douteuse. En nous plaçant sur le terrain des faits nous constatons que l'État n'accomplit pas d'une façon satisfaisante sa fonction. Il n'arrive à sauvegarder que d'une façon imparfaite l'ordre public de plus en plus menacé par l'accroissement de la criminalité. Nous avons dit à quelles causes on pouvait attribuer l'insuffisance de l'action du ministère public et par quelles influences il était entravé. Il faut reconnaître aussi que la cause principale de cette insuffisance est dans le vice capital de notre législation qui donne à l'Etat, en matière de poursuite des actes délictueux, un rôle, non seulement prépondérant, mais presque exclusif[1]. On est arrivé à s'en remettre à l'État du soin d'assurer seul la sécurité publique. C'est la réalisation de la formule de Montesquieu. « La partie publique veille et les citoyens sont tranquilles »[2]. Seulement, dans notre législation, cette formule semble avoir été prise dans son sens le plus étroit de façon à encourager l'insouciance des citoyens en tout ce qui se rapporte au maintien de l'ordre public et au respect des lois. L'État a un rôle trop absolu dans la poursuite, et cette exagération a pour résultat d'étouffer toute initiative privée et de désintéresser les citoyens de la conservation de l'ordre social[3], comme si, à la conservation

[1] *Le ministère public et le devoir social.*

L'association contre le crime (p. 20). — Si les Anglais « n'ont pas assez de ministère public », nous autres Français « nous en avons trop » (M. Cruppi, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1896).

[2] *Esprit des lois*, L. VI, ch. VIII.

[3] « Ils demandent à paître avec sécurité, rien de plus » (Taine, t. IX, p. 211).

de cet ordre social, ils n'étaient pas les premiers intéressés. Il ne saurait être question « de supprimer ou de diminuer le ministère public, a-t-on dit avec raison[1] on demande qu'il ne reste pas seul ». Et cela est d'autant plus légitime qu'avec notre système de centralisation excessive, l'action du ministère public dépend le plus souvent de l'impulsion reçue du pouvoir central[2], lequel peut donner l'ordre d'agir ou s'opposer aux poursuites.

Notre législation ne fait pas une place suffisante à la participation des particuliers à l'œuvre de la justice répressive[3]. Elle n'admet leur concours que s'ils ont un intérêt personnel à la répression, s'ils poursuivent une réparation du dommage qui leur a été causé par l'acte délictueux et dans la mesure seulement où ils ont souffert de cet acte. Alors le simple particulier est investi du droit de se porter partie civile, ou même d'exercer la citation directe[4]. Assurément, en poursuivant ainsi la réparation du préjudice qui lui a été causé, il contribue à l'œuvre de la répression, mais, s'il est désintéressé pécuniairement et personnellement de la punition de l'acte coupable, il n'a qu'un droit, le droit de dénonciation, lequel est dépourvu de toute sanction.

Il est cependant bien certain, surtout en présence des mœurs politiques actuelles et de l'inaction trop souvent imposée au parquet, qu'il y aurait avantage à recourir à

[1] M. Joly, *Revue politique et parlementaire*, 1895, p. 451.

[2] « L'action ou l'inaction des magistrats du ministère public ne dépendent plus que de l'impulsion donnée par le pouvoir central » (M. Laborde, *Revue critique*, 1895, p. 167).

[3] C'est ce que nous avons essayé d'établir dans nos études antérieures : *La participation des particuliers à la poursuite des crimes et des délits. — L'association contre le crime* (p. 22).

[4] Il faut dans ce cas que le citoyen lésé agisse personnellement en vertu de la maxime : en France, nul, hors le Roi, ne plaide par procureur. Le Roi est actuellement l'Etat représenté par le ministère public. Le droit de poursuite accordé par des lois récentes à certains syndicats professionnels a fait brêche à ce principe.

la coopération des simples citoyens. Il ne suffit pas qu'ils puissent être invités, comme dans le cas de flagrant délit, à prêter accidentellement leur assistance aux agents de la force publique. Il faudrait qu'ils fussent appelés à participer directement à l'œuvre de la répression. Ce n'est pas que nous proposions de renverser les principes de notre législation pénale et d'y introduire les règles admises en Angleterre et aux États-Unis. Ce n'est pas que nous réclamions le système de l'accusation populaire. Les systèmes consacrés par certaines législations étrangères ont leur origine dans une conception différente du rôle de l'État en matière de poursuite criminelle[1]. Nous croyons seulement qu'on peut tirer parti des exemples fournis par ces législations sans bouleverser l'organisation de notre justice criminelle.

Nous croyons qu'il n'est pas bon de maintenir une séparation profonde entre l'intérêt général d'une part et les intérêts privés d'autre part ; l'État restant exclusivement chargé de défendre l'intérêt général, d'un côté, et les particuliers, d'un autre côté, demeurant confinés dans la défense de leurs intérêts personnels. Les citoyens doivent concourir au maintien de l'ordre public, ils doivent être, pour cet objet, les auxiliaires de l'État, ils doivent collaborer avec ses agents pour la défense de l'intérêt général matériel ou moral. Cette collaboration, inacceptable sous la forme de l'accusation populaire, peut se réaliser en utilisant la force de l'association[2]. Cette réforme, nous croyons pouvoir le dire, s'impose de plus en plus à l'attention de tous ceux que préoccupe l'insuffisance actuelle de la répression.

[1] Voir l'exposé de la législation étrangère dans notre étude sur la participation des particuliers à la poursuite des crimes et des délits.

[2] *Les associations auxiliaires de la justice* (mémoire lu à l'Académie des sciences morales le 9 mai 1908). — *Le droit de poursuite et les associations protectrices de l'enfance* (Rapport au comité de défense des enfants traduits en justice, 3 mars 1909).

Pourquoi en effet serait-il impossible, sans amoindrir les fonctions du ministère public, de faire participer les citoyens à la répression en concédant, sous certaines garanties, le droit de poursuite aux associations constituées régulièrement pour cet objet? Ce droit qu'on ne saurait conférer aux citoyens isolés, ne présenterait pas les mêmes inconvénients s'il était attribué aux associations. Parmi ces associations, les unes auraient pour objet la répression d'actes délictueux qui lèsent les intérêts de la corporation, sinon de ses membres; si le but est intéressé, les résultats n'en seraient pas moins profitables à l'ordre public. Les autres, agissant dans un but plus élevé, auraient pour objet la répression d'actes qui nuisent aux intérêts moraux de la collectivité : attentats contre l'enfance, outrages aux bonnes mœurs. Les associations de cette dernière catégorie, quoique non investies du droit de poursuite, se développent cependant et ont déjà rendu d'éminents services, soit en dénonçant les délits et en provoquant les poursuites grâce à la force morale plus grande de la dénonciation collective, soit en contribuant à améliorer la législation ou la pratique administrative[1]. Un mouvement incontestable se produit en ce sens. Cependant l'accueil fait à ce concours n'a pas été jusqu'alors complètement satisfaisant de la part des représentants de l'État et de la part du législateur. Les poursuites par les syndicats en vue de la répression des actes portant atteinte aux intérêts professionnels ont été entravées par une jurisprudence hésitante[2]. La proposition

[1] On peut citer à cet égard l'influence exercée par l'association pour la répression de la traite des blanches.

M. Bérenger à l'Académie des sciences morales (compte rendu, avril 1907, p. 447). — Voir aussi comme résultat de l'initiative privée par l'association, la loi du 3 avril 1903 votée à la suite de la conférence internationale de 1902 provoquée par M. Bérenger (Code de l'enfance publié par le comité de défense des enfants traduits en justice, p. 400).

[2] Voir *L'association contre le crime*, p. 114. — M. Fagniez, *Réforme sociale*, 16 mai 1904. — M. Planiol, note dans Dalloz, 1898, II, p. 129.

de conférer le droit de poursuivre à des associations agissant dans un but philanthropique ou humanitaire a rencontré dans les milieux officiels et parlementaires une méfiance qui tend toutefois à se dissiper aujourd'hui.

Nous avons réuni dans un précédent travail[1] les éléments d'étude de cette importante question. Nous croyons avoir montré qu'on pourrait s'inspirer utilement des exemples donnés par l'étranger pour apporter au ministère public une aide considérable au moment où il est littéralement débordé. Il serait déchargé de la poursuite de nombreuses infractions à la loi pénale ; il serait encouragé et stimulé dans de nombreuses circonstances. Nous pensons avoir examiné d'assez près les inconvénients et les avantages de la réforme proposée pour qu'on doive arriver à reconnaître qu'il n'y a pour l'État aucune raison valable de refuser sans cette forme le concours des citoyens qui de plus en plus tendent à agir en présence de l'insuffisance de l'État[2].

Ce n'est pas seulement pour cet objet que l'État pourrait accepter les citoyens comme auxiliaires dans l'œuvre du maintien de la sécurité publique. Il est un point sur lequel l'État doit dès maintenant accueillir l'aide de l'initiative privée, nous voulons parler du relèvement des condamnés et de la correction de la jeunesse coupable. Il s'agit ici d'une œuvre de moralisation et de bienfaisance autant que d'une question de maintien de l'ordre public. Nous rentrons par conséquent dans l'application

[1] *L'association contre le crime* (1901). — Voir aussi l'*Étude sur la répression des outrages aux bonnes mœurs* (1905), et les mémoire et rapport cités plus haut.

[2] Le droit de poursuite par les associations a été admis pour les syndicats en ce qui concerne les fraudes sur les vins et les denrées alimentaires (Lois du 20 juin 1907 et du 5 août 1908).

Une proposition de loi a été déposée le 27 mai 1909 par M. Bérenger, ayant pour objet d'accorder le droit de poursuite directe aux associations d'intérêt général spécialement autorisées par la Cour d'appel (Sénat, session ordinaire de 1909, n° 122).

générale du principe que nous avons posé : l'État est appelé seulement à faire l'œuvre que les particuliers ne peuvent accomplir. Or cette œuvre de relèvement et de préservation peut être faite par l'initiative privée ; elle en a fourni maintes fois la preuve.

Le placement et le patronage des libérés, la réhabilitation morale des condamnés, sont poursuivis par des sociétés de bienfaisance que l'État doit favoriser de tout son pouvoir[1]. Sur ce point l'initiative privée a rendu de nombreux et éminents services, elle peut exercer une action qu'on ne saurait attendre de fonctionnaires trop portés à se confiner dans les occupations qui assurent leur avenir professionnel et le développement de leur carrière.

L'administration pénitentiaire est assurément du ressort de l'État[2]. L'État est gardien de prison, mais il doit faire appel aux concours moralisateurs s'il veut remplir sa mission qui n'est pas seulement, comme on est unanime à l'admettre aujourd'hui, le châtiment, mais aussi l'amendement du coupable. Si l'État devait repousser ces concours sous l'influence de préoccupations antireligieuses, il manquerait gravement à un impérieux devoir[3].

[1] Voir sur ces œuvres de patronage :

Compte rendu des travaux du premier congrès du patronage des libérés tenu à Paris en 1893. Paris, 1894.

Code de l'enfance traduite en justice publié par le comité de défense des enfants traduits en justice, 1904, p. 421.

[2] On peut seulement considérer que c'est par une étrange anomalie que l'administration pénitentiaire relève du ministère de l'Intérieur au lieu de dépendre du ministère de la Justice.

L'Etat remplit-il à cet égard son devoir d'une manière satisfaisante? On pourrait émettre des doutes sur ce point. Voir la discussion sur la transportation à la Société des prisons en juin 1909.

[3] Sur l'influence des préoccupations antireligieuses en matière d'éducation correctionnelle et en matière pénitentiaire : M. Joly, *Réforme sociale*, 16 février 1900, p. 272. — *Revue pénitentiaire*, novembre 1904, p. 1128, 1136 : vote, dans le budget de 1904 du principe de laïcisation des éta-

Ce devoir s'impose à lui surtout en ce qui concerne les établissements de correction ou de préservation destinés à l'enfance. Tandis que les tendances actuelles des criminalistes se manifestent de plus en faveur de l'envoi en correction de la jeunesse coupable, l'État aspire de plus en plus au monopole de l'éducation correctionnelle.

L'exemple de l'étranger prouve que l'initiative privée peut s'exercer de la façon la plus heureuse, et au point de vue des résultats moraux, et au point de vue de l'allègement des charges publiques[1]. En France aussi l'expérience est faite depuis longtemps par des établissements, tels que Mettray et Sainte-Foy qui peuvent être cités comme des modèles[2]. La loi du 5 août 1850 dans son article 6 pose le véritable principe en statuant que les colonies pénitentiaires publiques ne doivent que « suppléer à l'insuffisance des fondations privées ». C'était là consacrer le véritable rôle de l'État qui ne doit être que subsidiaire en cette matière. Comment dès lors expliquer qu'on ait pu justement se plaindre de ce que le principe posé par le législateur soit aujourd'hui de plus en plus méconnu[3]? Com-

blissements pénitentiaires. L'amendement de M. Dejeante supprimant les aumôniers des prisons réunit 239 voix. — Les délégués russes au congrès pénitentiaire expriment leur étonnement de ne trouver aucune chapelle à Montesson (Goyau, *L'école d'aujourd'hui*, p. 334). — Voir aussi la *Revue pénitentiaire* de mars 1906, p. 428 et 429 (lettre de M. Flandin sur les sœurs du dépôt).

1 Voir les rapports et les manuels de la Société de protection de l'enfance à New-York : les enfants sont confiés, suivant leur religion, à des établissements privés (*Manuel de la Société de protection de l'enfance de New-York*, 1896, p. 530. — Rapport pour 1900). — L. Rivière, *L'éducation correctionnelle en Angleterre* (*Revue pénitentiaire*, avril 1897, p. 686). — *Revue pénitentiaire*, juillet 1900, p. 1351 : dans les maisons de correction de l'État la récidive est plus forte que dans les colonies privées.

2 Voir le rapport de M. Robert Picot cité plus loin :

En soixante ans, pour la seule colonie de Sainte-Foy, l'initiative privée a apporté à l'Etat un versement de plus de 4 millions.

3 *Revue pénitentiaire*, mars 1908, p. 411.

En 1905, dans un rapport au ministre de l'Intérieur, M. Grimanelli

ment en est-on arrivé à ce point qu'un travail appuyé sur des faits irrécusables et des chiffres incontestés, puisse être intitulé avec vérité : « De la défiance manifestée par les pouvoirs publics à l'égard des colonies pénitentiaires privées ? »[1]. C'est ici que nous nous trouvons une fois de plus en présence de l'État dominé par la passion antireligieuse, laquelle fausse et dénature sa fonction. La défiance signalée par le rapport dont nous parlons n'a pas d'autre cause. A la fin du rapport cette constatation était faite : « Tous ceux, dit M. Robert Picot, que j'ai consultés depuis de longs mois ont été unanimes. « La loi de 1850, m'ont-ils dit, contient l'affirmation de l'idée spiritualiste[2]. Fidèles à cet esprit nous assurons aux enfants une éducation religieuse complète en dehors de laquelle il n'y a point de responsabilité morale et partant point d'idée de justice[3]. Ne cherchez pas ailleurs la cause de

s'exprimait ainsi : « Il est manifeste que les préférences du législateur de 1850 étaient pour les colonies pénitentiaires privées... *Il semble bien que l'ordre de ces préférences doit être aujourd'hui renversé.* L'État, doit, autant que possible, assurer par lui-même un service qui intéresse au plus haut degré l'ordre public. Sans exclure dans l'avenir la création de nouveaux établissements privés, l'expérience a démontré que leur autorisation doit être subordonnée à des conditions plus étroitement déterminées » (Rapport de M. Robert Picot, p. 3, *infrà*).

[1] Rapport présenté le 10 avril 1907 au comité de défense des enfants traduits en justice par M. Robert Picot.

Il faut signaler, à propos des attaques dirigées contre les colonies pénitentiaires privées la campagne qui s'est poursuivie en 1909 contre la maison paternelle de Mettray et qui a pu motiver cette protestation adressée au Procureur général d'Orléans par le président et les vice-présidents de l'œuvre, MM. Georges Picot, Bérenger, Berthélemy : « La loi dans toute cette affaire n'a été violée que deux fois, et ces deux violations sont l'œuvre du parquet de Tours » (Voir *Le Temps* du 27 janvier 1909. — La *Revue pénitentiaire*, février 1909).

[2] Article 1er de la loi de 1850 : « Les mineurs des deux sexes... reçoivent une éducation morale, *religieuse* et professionnelle ».

[3] « L'éducation de la conscience, il ne faut pas la chercher autre part que dans l'enseignement de la morale religieuse » (Rapport de M. Pui-

l'exclusion dont nous souffrons. » Ainsi les statistiques nous montrent l'armée du crime chaque jour plus nombreuse, recrutant ses adeptes jusque sur les bancs de l'école et, mise en présence d'un tel péril, l'administration, au lieu de faire appel à tous les concours, comme le lui impose la loi de 1850, évoque nos querelles les plus vieilles, réveille toutes nos divisions politiques et religieuses et en prend texte pour écarter les concours les plus désintéressés. » De telles remarques sont la meilleure preuve que, sur ce point encore, l'État ne remplit pas le rôle qui devrait être le sien.

Nous avons donc le droit d'affirmer que l'État, chargé essentiellement de la sécurité publique, n'est pas actuellement à la hauteur de sa tâche. Il s'en acquitte d'une façon insuffisante. Il n'entoure pas le choix de ses représentants dans l'administration de la justice des garanties indispensables. Il n'arrivs pas à réaliser l'action nécessaire pour le maintien de la sécurité et de la paix publique. Il manque à son devoir en refusant aux citoyens les garanties primordiales de la liberté individuelle. Il sort de son rôle en outrepassant sa mission et en repoussant le concours légitime des citoyens. Nous pouvons en conclure que, sur le point même où il remplit une mission qui est essentiellement la sienne, il s'acquitte mal de sa fonction et de plus, là encore, fait sentir le danger de ses tendances traditionnelles à tout absorber dans son omnipotence.

baraud, le 7 avril 1897 au comité de défense des enfants traduits en justice. Cité par Goyau, *L'École d'aujourd'hui*, p. 337).

VIII

L'État et l'administration. — Le fonctionnarisme.

L'État maintient aussi la sécurité intérieure et la paix sociale dans le pays en pourvoyant à son administration. Par les organes administratifs il règle les rapports des citoyens entre eux dans tous les actes de la vie publique. L'administration c'est donc, en dehors des services judiciaires, l'ensemble des services publics; les diriger et les contrôler constitue une fonction de l'État qui rentre d'une façon incontestable dans ses attributions. Par son essence même et sa destination, par le fait même que son premier objet est de sauvegarder l'ordre et la tranquillité publics, l'État est administrateur.

A ce titre il dirige d'abord les services publics proprement dits qui doivent, sous peine d'anarchie dans le pays, dépendre de l'autorité centrale. Il est représenté par les agents des divers ministères et des administrations publiques, et en particulier par les fonctionnaires de l'administration préfectorale. De l'État dépendent aussi certains services généraux tels que les postes et les télégraphes qui ont été centralisés dans l'intérêt général[1]; la direction des travaux publics tels que l'exécution et l'entretien des voies de communication; la surveillance de la salubrité publique et les mesures d'hygiène. A l'État appartient encore la gestion des finances publiques; et par là nous avons spécifié qu'il ne fallait pas entendre que l'État devait avoir l'administration de toute la fortune publique, c'est-à-dire de la fortune de tous les citoyens, mais bien qu'il avait dans ses attributions le recouvrement au moyen des impôts et la gestion des ressources nécessaires pour les dépenses publiques. Nous avons déjà fait observer que, sous la pression de préoccupations politiques, sous l'impulsion des votes inconsidérés du Parlement, l'État était loin de gérer les finances publiques d'une façon conforme aux intérêts du

[1] Et aussi par des motifs d'ordre fiscal, politique, et gouvernemental.

pays. L'augmentation des dépenses, et en particulier des frais nécessités par le nombre toujours croissant des fonctionnaires, se traduit par les chiffres de plus en plus inquiétants qu'atteignent les budgets.

On a fait remarquer avec raison que l'État, envisagé comme administrateur, a surtout une mission de contrôle[1]. Le contrôle doit s'exercer sur les services publics, sur les établissements publics, sur les administrations départementales et communales, sur le fonctionnement de l'instruction publique et de la bienfaisance publique, sur l'exécution des lois concernant le travail. Nous n'avons blâmé que l'excès dans l'exercice de ce contrôle. Il est même désirable que, relativement à sa gestion financière, l'État soit lui-même soumis, dans la personne de ses agents, au contrôle d'une juridiction indépendante. C'est ce qui existe avec la Cour des comptes dont l'indépendance et la compétence ne peuvent être mises en doute, mais qui manque souvent des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission, et qui, plus souvent encore, voit ses constatations dépourvues de toute sanction pratique[2]. En se refusant à donner cette sanction aux irrégularités constatées, l'État, dans la personne de ses représentants immédiats, les membres du Gouvernement, manque gravement à sa mission.

Cette fonction de l'État administrateur une fois reconnue, et sans chercher à déterminer tous les cas dans lesquels elle peut s'exercer légitimement, nous pouvons cependant nous reporter une fois de plus aux principes

[1] « L'Etat est surtout un organe de conservation » (Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 53).

[2] Voir les faits et les déclarations des procureurs généraux à la Cour des comptes cités par M. Leroy-Beaulieu (*L'État moderne*, p. 311) et par M. Hubert-Valleroux (*Les finances de la République en 1902*, p. 44). « Le contrôle financier, ajoute M. Leroy-Beaulieu, devenant ainsi de plus en plus impuissant, la corruption se répand et, plus encore que la corruption, le soupçon. Le public croit de moins en moins à l'intégrité de ses mandataires ». — Voir les faits cités par M. d'Avenel (*La Réforme administrative*, p. 311).

que nous avons posés à la base de cette étude. La fonction de l'État en cette matière est incontestable ; toutefois peut-on l'assimiler complètement à celle qu'il exerce quand il veille, par la dispensation de la justice, à l'ordre social, quand il pourvoit, au moyen de la police et de l'organisation militaire, à la sécurité du pays? Nous avons admis en effet que l'État n'a le droit d'agir que dans la mesure où les particuliers sont impuissants à agir eux-mêmes. Nous avons admis aussi, que même sur les points où l'action de l'État doit être nécessairement prépondérante, il ne doit pas repousser le concours des citoyens. En ce qui concerne les services publics proprement dits nous venons de reconnaître qu'ils devaient sous peine d'anarchie, être rattachés à l'autorité centrale ; nous n'avons pas entendu par là exclure la coopération des citoyens. Plus encore qu'en ce qui se rapporte à la sécurité publique leur concours est légitime et doit être admis. L'État doit pourvoir à l'administration, mais seulement dans la mesure nécessaire, et nous croyons que l'idéal à réaliser c'est qu'il exerce le minimun d'action indispensable, laissant l'initiative privée contribuer aussi largement que possible à la gestion de la chose publique[1].

De plus, rappelons que l'État doit respecter les droits essentiels et primordiaux tels que la propriété, la liberté individuelle, les droits du père de famille, la liberté d'association, le libre exercice de la bienfaisance. Il ne peut enfin, en principe, restreindre la liberté des citoyens que dans l'intérêt général. Il faut en conclure que les fonctionnaires de l'État n'ont d'action légitime, et même de raison d'être, qu'en vue des intérêts généraux du pays, c'est-à-dire en vue des intérêts de la collectivité des citoyens.

Comment l'État, dans cet ordre d'idées, remplit-il sa fonction? à vrai dire, nous ne pouvons soutenir qu'il ne l'exerce pas ou qu'il la néglige. Il l'exagère au contraire,

[1] Notamment par ce qu'on a appelé « les gérances locales » (Ferrand, *Césarisme et démocratie*, p. 253).

il l'étend d'une façon démesurée, il sort ainsi de son rôle. Il est administrateur, mais il en arrive à l'abus de l'administration, il entretient et développe cette puissance excessive envahissante et néfaste qu'on désigne sous le nom de fonctionnarisme.

Reportons-nous en effet aux principes que nous venons de rappeler et voyons s'ils constituent actuellement la règle de conduite de l'État dans la réalité des faits. Que l'État réduise son action administrative au minimum nécessaire, et tout en maintenant l'unité de direction indispensable dans un pays par tradition fortement centralisé, s'appuie sur le concours de toutes les initiatives légitimes et surtout sur le concours des initiatives locales, c'est évidemment le but désirable. Telle est l'idée directrice de la législation anglaise qui laisse une grande part à l'action propre des citoyens et se garde bien par exemple, d'imposer, quelle que soit leur importance, une organisation uniforme à toutes les municipalités[1] et à toutes les administrations locales, qui laisse s'épanouir dans toutes ses manifestations fécondes le principe de la liberté d'association, qui fait appel au dévouement d'administrateurs gratuits et indépendants[2]. En France, l'État ne cesse de tendre à l'extension perpétuelle et uniforme de son action administrative; il s'applique à supprimer toutes les initiatives locales ou privées, à décourager les concours désintéressés, à s'imposer partout, à se rendre indispensable, en un mot il cherche, comme administrateur à être tout en toutes choses et à tout absorber.

Cet envahissement continu de l'État administrateur est un fait qui s'impose de nos jours à tous les esprits. C'est un lieu commun de répéter que le peuple français est le peuple le plus administré du monde. L'administration le suit

[1] Auburtin, *Les institutions locales de l'Angleterre* (*Réforme sociale*, 16 juin 1907, p. 731).

[2] Berthélemy, *Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle? Préface de l'essai sur le gouvernement local en Angleterre*, par Jenks, 1901.

dans tous les actes de sa vie publique et souvent même de sa vie privée, elle les enregistre, elle les numérote, elle les contrôle, elle aboutit à cette réglementation minutieuse et excessive qui a été caractérisée par les boutades des publicistes contre la perpétuelle ingérence de l'État. Qui donc a dit « Je ne puis me moucher sans que l'État en soit informé et le constate? » La naissance, le mariage, la mort, les charges de famille, les actes de la vie civile, les mutations de propriété entre-vifs et testamentaires, les contrats, les négociations commerciales, les fondations ou œuvres charitables, l'association avec d'autres citoyens, la publication de la pensée, la diffusion des doctrines, tout est contrôlé et enregistré, non seulement dans la mesure légitime et raisonnable, mais avec un luxe de formalités et surtout d'exigences fiscales qui rendent ce contrôle vexatoire et vont toujours s'exagérant. L'administration française est, au suprême degré, tracassière et fiscale. En même temps elle est centralisée à outrance[1]. Elle est représentée par un nombre toujours croissant de fonctionnaires qui augmente à mesure que des lois nouvelles entrent en application[2]. Elle se personnifie dans cette bureaucratie qui est en définitive le véritable gouvernement, dominant et tenant en échec le gouvernement lui-même.

Sous la pression de l'administration sont refoulées les

[1] Cette centralisation de l'administration lui permet d'exercer partout son action sur les institutions d'assistance et de solidarité : la mutualité, la protection du premier âge, l'inspection du travail, l'assistance médicale, l'assistance aux vieillards, le crédit agricole, l'enseignement agricole. Les lois en préparation donneront à l'administration de nouveaux moyens d'ingérence : le projet d'impôt sur le revenu remet aux représentants de l'administration un pouvoir souverain de taxation et de contrôle (Déclaration de M. Jules Roche à la Chambre le 5 mars 1909).

[2] Décret instituant une commission chargée de préparer un projet de réorganisation de l'Administration en vue de la simplification des services (29 mai 1906). Le rapport qui le précède constate que « notre organisation administrative, créée en l'an VIII pour un état tout différent, n'a plus de raison d'être » (*Gazette des Tribunaux*, 31 mai 1906).

forces vives du pays. La vie locale s'étiole, la vie municipale est réduite à sa plus faible expression[1], la liberté communale dans ce qu'elle aurait de légitime n'existe plus. Quels sont aujourd'hui les pouvoirs et le champ d'action d'une municipalité? Le conseil municipal, corps élu, n'a guère d'autre droit que d'approuver le budget dressé par l'administration et dont la plupart des articles seront rétablis d'office par ses agents, s'il en refuse le vote. Les délibérations de l'assemblée municipale doivent être, dans nombre de cas, approuvées par le préfet ou peuvent être annulées par lui sans autre voie d'appel que le recours, toujours difficile, au Conseil d'État. Le maire, élu par l'assemblée municipale[2] ne peut prendre des arrêtés sous la surveillance de l'administration, que dans des limites très restreintes. Il est avant tout l'agent du pouvoir central avant d'être le représentant libre de la commune[3]. Il ne peut même pas révoquer, sans l'approbation du préfet, les agents de police municipale dont il a la nomination. Le conseil général est placé sous la surveillance constante du représentant du pouvoir central. L'initiative privée est refoulée et découragée; sur elle pèse de tout son poids l'organisation formidable construite de telle façon que, du centre unique, doit venir toute impulsion nécessaire pour mettre en mouvement le moindre de ses rouages. Par contre cette seule impulsion partie de ce centre se fait sentir immédiatement jusqu'aux extrémités. C'est un mécanisme, semblable à l'un de ces organes actionnés par la force électrique et qu'il suffit d'une simple pression du doigt sur un bouton pour mettre en mouvement.

[1] Voir le tableau de la vie municipale dans les petites communes rurales : Taine, *Le régime moderne*, t. II, p. 176.

[2] A Paris les maires nommés par le Gouvernement sont de véritables fonctionnaires parfois en contradiction d'opinions avec leurs administrés auxquels ils sont imposés.

[3] Le maire peut être révoqué par décret et suspendu par les préfets sous certaines garanties (Loi du 8 juillet 1908) (Voir *Gazette des Tribunaux*, 5 avril 1908).

Ainsi armé l'État ne se borne pas à exercer le rôle d'administrateur déjà si étendu que lui donne notre organisation centralisée, il arrive, sous prétexte de surveillance et de contrôle, à dépasser ses propres attributions. Nous l'avons déjà vu, dans les diverses manifestations de la vie sociale que nous avons envisagées, sortir de son rôle et méconnaître sa véritable fonction : qu'il s'agisse de la propriété, il vise à accroître ses propres monopoles ; de la famille, il s'attribue le droit d'en briser l'organisation et de la remplacer lui-même ; du travail, il cherche à le réglementer de plus en plus minutieusement ; de la bienfaisance, il vise à la centraliser à son profit ; de l'enseignement, il tend à s'en réserver la direction ; de la religion, il rêve d'en faire un simple organisme de l'administration publique[1]. Pour ce travail d'absorption, il se sert de cet instrument qu'on appelle l'organisation administrative[2].

Pour maintenir le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, le législateur a créé les tribunaux administratifs destinés à éviter l'immixtion des corps judiciaires dans les actes du pouvoir administratif et dont la véritable fonction est de juger les litiges que font naître les actes d'autorité des administrateurs[3].

[1] Voir ce que nous avons dit à propos des associations cultuelles.

[2] « Le nouvel édifice est un corps de logis unique, monumental, énorme, où tous les services sont rassemblés sous le même toit : entre les services généraux et nationaux qui appartiennent à la puissance publique, on y trouve aussi les autres, locaux et spéciaux, qui ne lui appartiennent pas, cultes, éducation, bienfaisance, beaux-arts, littérature, affaires départementales et communales, chacun d'eux installé, dans un département distinct. Tous les compartiments sont disposés et distribués de même ; ils font cercle autour du magnifique appartement central, et chacun d'eux y aboutit par une sonnette ; sitôt que la sonnette tinte, le coup retentit de division en subdivision, et, à l'instant, depuis les premiers chefs jusqu'aux derniers employés, tout le service entre en branle » (Taine, *Le régime moderne*, t. I, p. 217).

[3] Sur la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion lesquels devraient *en principe* être déférés aux autorités judiciaires, voir : Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 890.

On a vivement critiqué l'existence des tribunaux administratifs qui n'existent pas en Angleterre, ni aux États-Unis[1], et qui ont été supprimés en Belgique et en Italie[2]; on a réclamé leur suppression[3] ou tout au moins la séparation de leurs fonctions actives et de leurs fonctions juridictionnelles[4]. Si leur existence doit être maintenue, il faut convenir que leur compétence a été singulièrement étendue en dehors de leurs véritables attributions, car des textes spéciaux leur ont déféré un grand nombre d'actes de gestion et même d'actes accomplis par l'administration comme personne privée. C'est à côté du « contentieux par nature », le « contentieux par détermination par la loi ». Dans ce contentieux rentrent les ventes domaniales, les marchés de fourniture, les créances contre l'État, les marchés de travaux publics, et les dommages qu'entraîne leur exécution. L'État, en étendant ainsi arbitrairement les attributions des tribunaux administratifs, a constitué ce qu'on a pu appeler « un code hétéroclite »[5]. Pourquoi leur attribuer la connaissance des contestations relatives aux impôts directs, tandis que, et encore sous certaines exceptions, les difficultés relatives aux impôts indirects, et aux droits d'enregistrement sont de la compétence des tribunaux judiciaires? Pourquoi les entrepreneurs de travaux publics devront-ils recourir à la juridiction administrative alors même qu'il ne s'agit de l'interprétation

[1] Larnaude, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1902, p. 182 et 211. — Voir aussi : *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1907, p. 431.

[2] D'Avenel, *La Réforme administrative*, 1891, p. 142.

[3] *Eod. loco.*

[4] Dans le projet déposé par M. Clémenceau en 1908 les conseils de préfecture sont remplacés par des tribunaux administratifs qui exerceront les attributions contentieuses des conseils de préfecture mais qui, détachés du préfet, n'exerceront plus aucune attribution administrative proprement dite. Les nominations de leurs membres auront lieu par voie de concours (*Gazette des Tribunaux*, 1er juillet 1907 et 27 octobre 1908).

[5] D'Avenel, p. 141.

d'aucun acte administratif? La juridiction administrative tend ainsi à étendre sans cesse son domaine qui est au fond celui de l'État.

De l'État en effet dépendent trop exclusivement les magistrats administratifs. Le conseil de préfecture est présidé par le préfet. Il est, comme le Conseil d'État, composé de fonctionnaires qui n'offrent pas les garanties d'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire. Ils sont amovibles, et cette amovibilité dont il n'existe pas de motif avouable[1] peut faire soupçonner l'État d'être à la fois juge et partie dans les procès où il est intéressé, au moins moralement.

Il faudrait au moins que le pouvoir administratif lui-même n'entreprît point sur les attributions du pouvoir judiciaire[2]. C'est ce qui arrive, de par la loi, quand les préfets, agissent comme officiers de police judiciaire, en vertu de cet article 10 du Code d'instruction criminelle dont l'existence est une anomalie[3]. C'est ce qui arrive,

[1] *Revue pénitentiaire*, avril 1906, p. 305.

Sur le projet de 1834 ayant pour objet de conférer l'inamovibilité aux juges administratifs : Robert Picot, *De l'irresponsabilité de l'État du fait de ses préposés*, 1900, p. 181.

[2] On sait que les tendances actuelles sont en ce sens. C'est ainsi que M. Briand promettait au comité radical et radical-socialiste de « transporter » du domaine judiciaire « dans le domaine purement administratif », toutes les affaires litigieuses relatives aux congrégations et au clergé (*Le Correspondant*, 25 janvier 1908, p. 409).

C'est d'après ce principe qu'a été votée la loi dite de dévolution du 13 avril 1908 et qu'a été préparé le projet rèlatif à la liquidation des congrégations (*Le Temps*, 20 février 1908).

« La constitution de la justice administrative était une arme organisée pour sauver les administrateurs de l'invasion des juges... C'est la justice qui fut envahie par les administrateurs » (M. Morizot-Thibault, *Gazette des Tribunaux*, 9 juillet 1903).

[3] Dans le même esprit les brigades mobiles de police sont placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. De ce ministre relève déjà le service pénitentiaire. Les préfets sont chargés de la recherche des fraudes en matière de falsification de denrées alimentaires. Sur l'immixtion de l'ad-

contrairement à la loi, quand il s'agit de ces actes qu'on nomme actes d'exécution par voie administrative[1] et contre lesquels toute voie de recours est le plus souvent fermée[2]. C'est ce qui arrive enfin, au cas où, par ordre gouvernemental, le préfet après avoir formulé un déclinatoire d'incompétence, élève le conflit; il suspend ainsi, aux termes de la loi du 24 mai 1872, toute décision de justice, par le fait seul de l'arrêté qu'il prend et dont les tribunaux doivent respecter l'existence jusqu'à la décision du tribunal des conflits[3].

Par suite des tendances du législateur, cette action de l'État administrateur qui s'étend ainsi et s'exagère, ne respecte pas, nous l'avons constaté aussi, les droits que

ministration dans le domaine de la justice répressive : *Revue pénitentiaire*, avril 1908, p. 538, 550.

[1] C'est ainsi qu'a eu lieu en 1880 l'expulsion des congrégations. Voir la circulaire de M. Briand de juin 1907 sur l'exécution par voie administrative de la loi de séparation relativement aux presbytères. Voir aussi la question de l'apposition des scellés par l'Administration (Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 311).

M. Laferrière fait observer que « les autorités publiques ne peuvent s'investir elles-mêmes de pouvoirs que le législateur a omis de leur accorder » (*Jurid. adm.*, t. II, p. 44). M. Romieu, commissaire du Gouvernement déclare devant le tribunal des conflits que « l'administration ne doit pas mettre d'elle-même la force publique en mouvement pour assurer, *manu militari*, l'exécution des actes de puissance publique, et qu'elle doit s'adresser d'abord à l'autorité judiciaire » (Berthélemy, p. 314). Cependant une jurisprudence décide que le délit de bris de scellés existe dès que les scellés ont été apposés par un fonctionnaire compétent, même si la loi n'autorise pas cette mesure (note de la *Gazette des Tribunaux*, 5 avril 1909).

[2] Le recours n'est possible devant les tribunaux que s'il y a un acte contractuel à interpréter.

Le recours devant le Conseil d'État pour abus ou détournement de pouvoir ne peut s'exercer que s'il y a une décision administrative ; un acte matériel ne suffit pas.

[3] Par le tribunal des conflits « l'État a tenu à rester maître des limites presque idéales, en tout cas si difficiles à tracer, entre ce qu'on appelle le droit administratif et le droit commun » (d'Avenel, p. 145).

nous avons reconnus comme essentiels et primordiaux. Le droit de propriété est atteint par l'application des dispositions légales excessives en matière de droits de mutation entre-vifs et testamentaires, par l'extension des monopoles de l'État. Le droit du père de famille est méconnu par les tracasseries administratives en matière d'enseignement. La liberté de la bienfaisance est entravée par les formalités et les restrictions multiples qui viennent souvent aggraver la loi. La liberté d'association a été entravée jusqu'au jour, où, sous la poussée de l'opinion publique, le législateur a dû, quoique d'une façon incomplète, la reconnaître formellement. La liberté religieuse a été méconnue par l'action administrative toujours en éveil au sujet des manifestations de l'idée religieuse, soit avant la loi de séparation pour s'en faire un moyen de domination, soit depuis cette loi pour y apporter des entraves. La liberté individuelle, nous l'avons indiqué, n'est pas suffisamment protégée.

Contre cette action envahissante de l'État dans l'ordre administratif, les garanties sont-elles suffisantes? Nous avons déjà signalé et nous signalons encore plus loin le danger qui résulte de la possibilité pour les agents de l'administration d'élever le conflit. On a fait découler ce droit du principe de la séparation des pouvoirs : les tribunaux judiciaires ne peuvent apprécier ou interpréter un acte administratif. Mais qu'est-ce qu'un acte administratif? ce n'est pas seulement un acte fait par un agent de l'administration, c'est un acte fait par cet agent dans la limite de ses pouvoirs. Or qui statuera sur le point de savoir si l'acte administratif a ce caractère, c'est le tribunal des conflits lui-même sur lequel le gouvernement peut exercer par une partie des membres qui le composent et par le garde des sceaux qui le préside, une action prépondérante. Si l'acte qu'il s'agit d'apprécier est considéré comme un acte administratif, si l'arrêté de conflit est maintenu par le tribunal des conflits, le seul recours contre l'acte lui-

même est alors le recours devant le Conseil d'État, recours qui ne peut s'exercer que pour violation d'un droit, pour excès ou détournement de pouvoirs et dans certaines conditions déterminées[1]. Quelle que soit l'impartialité que peut, en fait, présenter le Conseil d'État, c'est là, contre les actes de l'administration, une garantie insuffisante. Le conflit qui a été institué pour maintenir l'indépendance de l'administration vis-à-vis des tribunaux judiciaires devient entre les mains de l'administration une arme contre ces mêmes tribunaux et un moyen de paralyser leur action.

Contre les agents de l'administration eux-mêmes quelle garantie sera accordée? La suppression de l'article 75 de la constitution de l'an VIII semblait ouvrir aux citoyens l'accès des tribunaux judiciaires en vue des actions en responsabilité qu'ils voudraient intenter contre les fonctionnaires. Mais, cet obstacle renversé, un autre a été dressé au moyen de la théorie de l'acte administratif. D'après la jurisprudence aujourd'hui fixée, c'est seulement au cas de faute personnelle que le fonctionnaire est responsable devant les tribunaux de l'ordre judiciaire[2].

[1] Il y a recours contentieux si l'acte administratif a entraîné la violation d'un droit. Il y a recours pour excès de pouvoir, en dehors du recours hiérarchique, quand l'acte administratif a été accompli dans des conditions irrégulières ou par une autorité incompétente et que celui qui en réclame l'annulation y a intérêt. Un intérêt direct et personnel était exigé, mais la notion de l'intérêt direct et personnel a été élargie de plus en plus par la jurisprudence du Conseil d'État (Gast, *Du droit des particuliers d'agir dans l'intérêt général*, 1908).

Il faut reconnaître l'extension donnée au recours pour excès de pouvoir par la jurisprudence du Conseil d'État dont le développement est continu à cet égard (Larnaude, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1902, p. 180).

Quant à la question de réparation nous l'indiquerons plus loin.

[2] D'après l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 les juges ne peuvent à peine de forfaiture citer devant eux les administrateurs à raison de leur fonction (*Gazette des Tribunaux*, 14 août 1908).

On peut relever dans la jurisprudence des décisions dans lesquelles la

S'il s'agit d'apprécier, en dehors de cette hypothèse, un acte accompli par un agent de l'administration dans l'exercice de sa fonction, le principe de la séparation des pouvoirs s'élève de nouveau. Alors que sous l'empire de la Constitution de l'an VIII le fonctionnaire de l'administration pouvait, après l'autorisation donnée par ses chefs hiérarchiques, être poursuivi devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, il ne peut plus aujourd'hui être poursuivi devant ces tribunaux de droit commun que si le fait qui lui est reproché se détache nettement de sa fonction [1]. Il sera permis d'observer ici encore que ce principe, tiré de la loi du 16 24 août 1790 qui interdit aux tribunaux « de troubler les opérations des corps administratifs » avait pour objet de protéger le pouvoir administratif contre les empiétements du pouvoir judiciaire, mais non de consacrer l'irresponsabilité de l'administration et surtout l'irresponsabilité personnelle de ses agents [2].

théorie de l'acte administratif apparaît sous sa forme la plus choquante en arrivant à soustraire l'État lui-même à l'appréciation des tribunaux judiciaires en ce qui concerne les conséquences des actes de ses agents.

La compétence administrative a été proclamée : dans le cas où un enfant avait été blessé par un wagonnet conduit par les ouvriers d'une manufacture de tabacs de l'État (Dalloz, 1873, III, p. 20) ; dans le cas d'un accident causé par un cheval appartenant à l'armée (Dalloz, 1879, II, p. 17). Il ne s'agit cependant dans ces cas, d'entraver ou de soumettre au contrôle des tribunaux les opérations d'aucun corps administratif (Sourdat, *Traité général de la responsabilité*, 1887, p. 498).

Le conflit ne peut être élevé devant les tribunaux correctionnels que s'il s'agit d'un délit dont la répression appartient aux tribunaux administratifs, si la solution du procès correctionnel dépend de la solution d'une question préjudicielle de compétence administrative.

Il faut noter que d'après la loi de 1881 la diffamation envers les fonctionnaires est de la compétence de la cour d'assises où la preuve est admise. Aussi les fonctionnaires cherchent-ils, en pareil cas, à établir qu'ils n'ont pas été diffamés en raison de leur fonction.

[1] *Revue pénitentiaire*, mars 1906, p. 400.

[2] Le projet déposé en 1908 par le Gouvernement sur la responsabilité des membres de l'enseignement public pour les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions, va même jusqu'à soustraire les instituteurs

S'il est enfin un principe incontestable, c'est que l'action de l'État, en matière d'administration, ne peut, comme dans tous les autres cas, s'exercer que dans l'intérêt général. Il semble que l'État, en France, ne tende plus qu'à un but : augmenter sa propre puissance. Il semble qu'il ne voie plus dans les fonctionnaires que les agents, non pas de la chose publique, mais du parti politique au pouvoir. Ainsi comprise, l'administration finit par ne plus exister que dans l'intérêt de l'État et des fonctionnaires eux-mêmes.

Envisageons d'abord le recrutement des fonctionnaires de l'ordre administratif. Assurément la nomination de ces fonctionnaires appartient à l'État ; son premier devoir est de pourvoir à leur recrutement et de l'entourer des garanties nécessaires. Mais d'autre part, s'il est un principe qui se trouve à la base de notre droit public, c'est le principe en vertu duquel tous les citoyens sont également aptes à exercer les fonctions publiques sans autre distinction que leurs capacités et leur propre mérite. Or qui pourrait soutenir qu'à l'heure actuelle l'État s'attache à l'observation rigoureuse de cette règle fondamentale[1] ?

à la responsabilité de leurs fautes personnelles, l'État, qui doit être seul mis en cause, pouvant seulement les appeler en garantie des condamnations encourues par lui (Circulaire n° 10 du comité consultatif du contentieux de l'action libérale populaire. Rapport de M. le Marois).

[1] Sur la nomination aux emplois publics, voir : Ferrand, *Césarisme et démocratie*. — « Par une inconcevable contradiction, l'entrée des carrières officielles, qui est étroite par en bas, est aisée par en haut. Si rien n'est plus compliqué que d'obtenir une place de 1.500 francs, rien n'est plus facile que d'en obtenir une de 15.000. Seulement il faut y être désigné directement ou indirectement par le suffrage universel ; autrement dit être l'élu du peuple, le parent ou l'ami de l'élu du peuple » (d'Avenel, p. 335).

Le projet de loi déposé par le Gouvernement en 1909 prévoit des concours et des examens pour la nomination à des emplois de début et la réglementation des conditions de nomination à des emplois autres que ceux de début (*Gazette des Tribunaux*, 26 mai 1909).

Quand il a le libre choix des fonctionnaires, il exerce son droit d'une façon arbitraire et exclusive. Sans doute il peut justement exiger de ceux qu'il appelle à remplir les fonctions publiques le respect de la constitution en vigueur, sans doute il peut réclamer de ceux qui sont le plus directement associés à l'action directe du pouvoir central, par exemple des agents de l'administration préfectorale, une communauté de vues avec ce pouvoir, mais quel abus n'a-t-on pas fait des garanties d'opinion politique demandées aux agents de l'État? On en est arrivé à scruter les opinions personnelles même des plus humbles agents, à rechercher les tendances politiques et le passé de leur famille, et cela dans un pays qui depuis plus d'un siècle ne compte plus les changements de régimes et d'orientations gouvernementales? Le mouvement législatif qui date de 1789 avait eu pour objet principal de détruire les classes privilégiées et de consacrer l'égalité des citoyens devant la loi; on est arrivé, en subordonnant la nomination des fonctionnaires à leurs opinions, et surtout à leurs appuis politiques, à créer une véritable caste, une oligarchie, seule investie du privilège de gérer, à tous les degrés les affaires publiques[1]. La recommandation du député, l'agrément du politicien local sont nécessaires pour la moindre nomination. Le népotisme exerce une désastreuse influence. Bien plus, et c'est là ce qui est incompréhensible, les convictions religieuses et la pratique, d'un culte religieux déterminé, du culte catholique[2] sont une cause d'exclusion et de défaveur sous un régime qui proclame la liberté de conscience et le respect de tous les cultes. Les faits sont là, qui peuvent être relevés chaque jour et attestent cette intolérable tyrannie.

[1] De Marcère, *Histoire de la République de 1876 à 1879*, 1908, p. 67 et 86.

[2] Pour combien de fonctionnaires n'est-ce pas aujourd'hui un acte de courage que d'assister à une cérémonie religieuse, et dans combien de localités un instituteur peut-il se permettre d'entrer à l'église?

Même dans les fonctions publiques dont l'accès tend de plus en plus, en raison de l'encombrement des carrières, à être subordonné à des garanties de capacité par l'organisation d'un concours, l'Etat fait preuve trop souvent de partialité. Tantôt, le cas s'est présenté, il écarte arbitrairement du concours tels candidats, qui déplaisent au parti au pouvoir[1], tantôt il procède par voie de vexations ou même de révocation[2]. Ici encore les convictions religieuses des fonctionnaires, dans leurs manifestations les plus légitimes, même quand il s'agit de l'éducation de leurs enfants, pèsent lourdement sur le développement de leur carrière et sont un obstacle à leur avancement.

Quelle indépendance peuvent avoir les fonctionnaires, soumis à cet arbitraire dans le choix qui a présidé à leur nomination, à cette surveillance de tous les instants? La soumission légitime qui peut en être exigée c'est la soumission à la hiérarchie régulière de l'administration, c'est l'obéissance à leurs chefs et pour les intérêts légitimes dont ils sont chargés. Mais cette dépendance légale et régulière n'est pas la seule qui leur soit imposée. Depuis longtemps la centralisation à outrance de notre système administratif a visé à faire du fonctionnaire un homme sans initiative[3], sans attaches locales, sans liberté, sans racines

[1] En toutes circonstances du reste une enquête est faite sur les opinions politiques et même religieuses du candidat et de sa famille. C'est là un fait de notoriété publique.

Les anciens élèves des Frères des écoles chrétiennes ont été écartés de certains concours. Le projet déposé en 1909 par le Gouvernement sur le statut des fonctionnaires dispose que « le ministre à qui appartient la nomination arrête la liste des candidats admis à prendre part au concours ou à l'examen. Tout candidat exclu aura le droit de connaître les motifs de son exclusion ».

[2] N'a-t-on pas cité, à propos de la grève des employés des postes le cas d'une receveuse menacée d'un déplacement parce que son fils était entré au séminaire?

[3] Pour avoir une idée de ce que doit être le fonctionnaire dans la doctrine jacobine moderne il faut se reporter à ce passage du discours de

nulle part, dépendant en tout de l'impulsion donnée par le moteur central. Aujourd'hui il y a plus encore : soumis à une surveillance incessante et souvent illégale[1] les fonctionnaires sont réduits à une véritable servitude. Ceux mêmes qu'on pourrait appeler les grands fonctionnaires sont obligés de se plier aux volontés de ministres changeant continuellement, en même temps que, par une singulière anomalie, ils arrivent, au point de vue de la marche des affaires, à imposer à ces mêmes ministres cette force d'inertie qui fait le pouvoir de la bureaucratie. Les petits fonctionnaires sont surtout tyrannisés; tremblant devant le politicien local, toujours exposés à la délation, ils sont déchus de toute liberté même dans leur vie de famille; ne leur refuse-t-on pas jusqu'au droit d'élever leurs enfants suivant leurs préférences et de les confier au maître de leur choix[2].

Cette oppression qui pèse sur les fonctionnaires, agents directs du Gouvernement et salariés par l'État, finit par atteindre les représentants élus des municipalités eux-mêmes. Dans la mesure où ils représentent le pouvoir central, les maires arrivent trop souvent à n'avoir en vue qu'une préoccupation : conserver les bonnes grâces de ce

l'orateur du Convent de 1906 sur le fonctionnarisme : « Le fonctionnaire est le reflet du Gouvernement, son devoir est de penser et d'agir comme le ministre, son chef, pense et agit. Le fonctionnaire doit être toujours gouvernemental » (Compte rendu des travaux du Grand Orient, septembre, 1905, p. 429). — Ce discours a été reproduit par les journaux.

[1] L'institution, souvent dans les moindres villages, de délégués du préfet surveillant les plus humbles fonctionnaires est un fait de notoriété publique. — Japy, *Les idées jaunes. La corruption.*

[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 81.

Cette dépendance étroite imposée aux fonctionnaires leur rend sympathiques les idées syndicalistes qui leur apparaissent comme un contre-poids à la tyrannie de l'État (*Réforme sociale*, 1er mai 1908, p. 567. Observations de M. Béchaux). Pour cette raison nombre de fonctionnaires réclament le bénéfice de la loi de 1884 sur les syndicats de préférence à un statut spécial qui ne leur reconnaîtra pas le droit de grève.

pouvoir dispensateur des faveurs qu'ils sollicitent, soit pour eux-mêmes, soit pour leurs administrés. Cette préoccupation pèse sur tous leurs actes et s'impose de plus en plus lourdement chaque jour.

Contre cette oppression du pouvoir central les fonctionnaires ont-ils des garanties? Ces garanties existent dans une certaine mesure à l'heure actuelle. Par exemple ceux qui appartiennent aux cadres permanents d'une administration peuvent recourir au Conseil d'État et faire annuler pour excès de pouvoir les nominations qui seraient faites au préjudice de leurs droits et contrairement aux dispositions législatives ou réglementaires. Il suffit pour justifier l'intérêt des fonctionnaires qu'ils aient un droit éventuel à l'avancement ou à l'obtention de certains emplois dans le corps auquel ils appartiennent. La jurisprudence du Conseil d'État s'affirme heureusement de plus en plus en ce sens[1]. Mais ce recours, qui ne peut se produire que dans certains cas, n'est pas une garantie suffisante contre les abus du pouvoir central, il n'est pas un remède à cette oppression de l'État qui peut si souvent s'exercer arbitrairement sur ses agents.

Comment accorder aux fonctionnaires les garanties légitimes? Pourront-ils user de la loi de 1884 et former pour la défense de leurs droits, des syndicats professionnels? Grave question, que nous ne pouvons examiner en détail, et qui donne lieu aux plus profondes divergences[2]. Les

[1] *Gazette des Tribunaux*, 9 juin 1907, 23 décembre 1908. — *Revue pénitentiaire*, janvier 1907, p. 51. — Jouarre, *Recours concernant l'état des fonctionnaires publics* (*Revue catholique des institutions*, juillet 1906, p. 63).

[2] La Cour de cassation a décidé que les employés des administrations publiques ne rentrent pas dans la loi du 21 mars 1884 (Cassation, 14 mai 1908, *Gazette des Tribunaux*, 27 mai 1908).

Sur les syndicats des fonctionnaires, voir la *Gazette des Tribunaux* du 10 novembre 1905 pour la jurisprudence. — Circulaires ministérielles du 27 juin et 7 septembre 1905 (*Bulletin de la semaine*, 18 octobre 1905). — Projet de M. Lasies (*Gazette des Tribunaux*, 10 novembre 1905). — Pro-

uns considèrent que, dans l'état actuel de la législation, il y a lieu de distinguer entre les agents d'autorité et les agents de gestion, les premiers au service de l'État puissance publique, les seconds au services de l'État patron. Les premiers ne peuvent pas se syndiquer parce qu'ils ne rentrent pas dans la loi de 1884 et parce que le Code pénal réprime les coalitions de fonctionnaires. Les seconds sont placés vis-à-vis de l'État dans la situation d'ouvriers vis-à-vis de leur patron. Les autres font observer que, d'une part l'État lié par la loi de finances, d'autre part les ouvriers de l'État jouissant d'avantages spéciaux garantis par la loi, ne sont pas dans la même situation qu'un patron et un ouvrier dans le droit commun[1]. Le Gouvernement a pris à se sujet des attitudes bien différentes : à partir de 1894 il a permis, non aux fonctionnaires, mais aux ouvriers de l'État de se syndiquer. Depuis la loi de 1901 il a permis à certaines catégories de fonctionnaires de s'associer conformément à cette loi, mais non de se syndiquer; en fait certains syndicats se sont fondés en dépit des circulaires ministérielles[2]. Un projet déposé par le Gouvernement en 1909[3], autorise les fonctionnaires à s'associer pour défendre leurs droits, mais leur interdit de refuser par une entente leur coopération aux services publics auxquels ils sont attachés.

jet de M. Guyot-Dessaigne (*Gazette des Tribunaux*, 18 mars 1907). — Projet de MM. Ferdinand Buisson, Dubief, etc., relatif au statut des fonctionnaires professionnels dans les divers services publics (déposé le 30 janvier 1908).

[1] *Revue pénitentiaire*, juin 1906, p. 822, 837.

[2] M. Béchaux, *Le Correspondant*, 10 juin 1909, p. 1008. — *L'Éclair* du 9 avril 1909 donne le chiffre de 488 associations de fonctionnaires et de 202 syndicats d'ouvriers et employés de l'État.

[3] Commission instituée par décret du 21 mai 1906 (Rapport de M. Sarrien. *Gazette des Tribunaux*, 23 mai 1906). — Texte du projet de la commission parlementaire (*Bulletin de la semaine*, 26 février 1908). — Projet de loi sur le statut et le droit d'association des fonctionnaires (Chambre, annexe à la séance du 25 mai 1909). Ce projet ne semble pas distinguer entre les fonctionnaires d'autorité et de gestion.

Il faut souhaiter qu'une solution législative intervienne qui assure aux fonctionnaires les garanties qui leur font défaut, mais il y a lieu de remarquer qu'à leurs réclamations légitimes se mêlent des aspirations qui sont en contradiction avec la dépendance légitime à laquelle ils doivent être tenus. Opprimés par l'État ils deviennent des révoltés contre lui et rien ne montre mieux que cette révolte des fonctionnaires les déplorables effets de l'influence persistante des considérations purement politiques dans le choix, et la surveillance des agents de l'État. N'a-t-on pas vu un grand nombre d'instituteurs revendiquer hautement le droit d'inscrire leurs syndicats à la bourse du travail et de s'affilier à la Confédération du travail, organisme nettement révolutionnaire? De semblables tendances prouvent, selons nous, jusqu'à quel point l'État est arrivé à dénaturer chez les fonctionnaires le sentiment du véritable caractère de la mission qu'ils doivent remplir. On les a poussés à sortir de leur rôle, ils en sortent jusqu'à manifester des tendances à la révolte[1].

Des fonctionnaires soumis à ce régime d'oppression l'État, se sert pour augmenter sa propre puissance. C'est dans ce but, et non pour mieux gérer les affaires publiques, qu'il tend à augmenter le nombre de ceux qui doivent contribuer à étendre son influence[2]. Se faisant le

[1] Le manifeste du conseil national du parti socialiste en 1906 réclame « l'extension du droit syndical à tous les employés de l'État, du département et de la commnne » (*Bulletin de la semaine*, 24 janvier 1906). Le 16 décembre 1906, adhésion du syndicat des instituteurs du Rhône à la Bourse du travail de Lyon ; mars 1906, la Fédération des instituteurs réclame l'adhésion aux Bourses du travail; le congrès des syndicats d'instituteurs à Nantes réclamant l'adhésion à la Confédération générale du travail ; avril 1907, révocation de M. Nègre (*Guide social*, 1908, p. 178).

[2] « Chaque nouvelle ingérence de l'État fortifie l'opinion tacite d'après laquelle c'est le devoir de l'État de remédier à tous les maux et d'assurer tous les biens. A mesure que l'organisation administrative acquiert plus de pouvoir en se développant, le reste de la société a moins de force pour résister à ses empiètements et à son contrôle. La multiplication des car-

complice des appétits toujours en quête de places à distribuer et à recevoir, cherchant à accroître sans cesse pour le parti politique au pouvoir l'appoint électoral qu'assurent les votes et les services de ses agents, l'État n'a pas cessé de grossir l'armée des fonctionnaires placés sous sa dépendance. Le Gouvernement crée de toutes pièces de véritables administrations, sous forme de ministères et de sous-secrétariats d'Etat, sauf à faire ratifier ces créations en faisant voter par le Parlement les crédits nécessaires à propos desquels il pose la question de confiance[1]. Tout développement de la législation en matière d'enseignement, de protection du travail, de fiscalité, sert à justifier cet accroissement[2]. Une fois créés, les fonctionnaires ne sont jamais supprimés, ils se multiplient au contraire, en étendant eux-mêmes leurs attributions par la création de nouveaux services[3]. On conserve ceux-là mêmes qui, par le progrès des moyens de communication, sont devenus inutiles. N'a-t-on pas vu la Chambre à différentes époques, voter la suppression des sous-préfets toujours cependant maintenus[4]? Cette armée de fonctionnaires, qui dépasse le nombre de ceux qui existent dans

rières ouvertes par le développement de la bureaucratie est favorisée par les classes gouvernantes auxquelles elle offre des chances de procurer à leurs dépendants des positions sûres et respectables » (Herbert Spencer, *L'individu contre l'État*, p. 49).

[1] Voir le discours de M. Charles Benoist à la Chambre, le 8 novembre 1906.

[2] Par exemple en 1906, la création du ministère du Travail entraîne la création de 63 emplois nouveaux et le vote d'un crédit de 300.000 francs (*Officiel* du 11 novembre 1907, p. 2140).

En 1908, M. Viviani demande à la commission du budget un crédit de plus de 40.000 francs pour création d'emplois nouveaux nécessités par l'extension de la législation ouvrière (Journaux du 30 juillet).

[3] D'Avenel, *La Réforme administrative*, p. 295. *L'extension du fonctionnarisme :* voir les exemples cités.

[4] La suppression des sous-préfets a été votée le 3 décembre 1886, le 30 octobre 1903, le 22 janvier 1906. Ces votes n'ont été suivis d'aucun effet.

les autres pays, atteint aujourd'hui le nombre de 640,883, sans compter les 272.509 fonctionnaires rétribués par les départements et les communes [1].

Le nombre de ces agents entraîne aussi une augmentation énorme des charges du budget [2]. Quel poids plus écrasant pour les intérêts du pays! Une dépense indispensable pour l'ordre public est devenue une charge abusive qui entrave la prospérité de la nation.

Dans l'armée des fonctionnaires il faut surtout signaler ceux qui constituent ce qu'on appelle plus particulièrement la bureaucratie. Ceux-là qui devraient être réduits au nombre indispensable ne cessent de se multiplier, alors qu'en nombre beaucoup moins considérable, mais mieux rétribués et mieux surveillés, ils suffiraient à accomplir leur tâche [3]. Cette tâche paraît sans cesse s'accroître par la complication et l'exagération des formalités de toute sorte que la bureaucratie provoque elle-même afin de se rendre nécessaire [4]. C'est un abus universellement déploré aujourd'hui, abus auquel l'État ne cherche en aucune façon à porter remède mais qu'il aggrave par de nouvelles et incessantes créations.

En même temps, vers le fonctionnarisme et la bureaucratie, c'est-à-dire vers les fonctions rétribuées par l'État, se

[1] Ces chiffres sont empruntés à l'article de M. de Foville sur la statistique des fonctionnaires dans l'*Économiste français* du 4 juillet 1908. M. de Foville fait remarquer les incertitudes du calcul des tableaux publiés en exécution de la loi de finances du 23 avril 1895, mais il ajoute : « C'est une proportion excessive, une proportion qui ne se rencontre chez aucun peuple, ni en Angleterre, ni en Allemagne, ni aux États-Unis ».

[2] D'après M. Turquan (*Monde économique*, 18 mars 1899) les fonctionnaires civils coûtaient, en 1873, 350 millions, et, en 1899, 627 millions, sans compter les pensions de retraite.

D'après M. d'Avenel les pensions de retraite sont en 1869 de 78 millions, en 1891 de 200 millions (*La Réforme administrative*, p. 306).

[3] M. d'Avenel recommande le système de l'abonnement, p. 342.

[4] Le Play, *Réforme sociale*, t. III, p. 361.

tournent de plus en plus les aspirations des citoyens[1]. Délaisser l'effort du travail industriel et commercial, délaisser surtout le travail de l'agriculture qui manque de plus en plus d'ouvriers, se précipiter vers les villes, et avant tout vers Paris, pour y chercher dans une fonction maigrement mais sûrement rétribuée une sécurité matérielle garantie par le budget, telle est la préoccupation qui hante les esprits. Les ouvriers surtout veulent être ouvriers de l'État[2], afin de profiter le plus tôt possible de ces retraites garanties par l'État-patron qu'ils harcèlent de leurs exigences toujours croissantes appuyés par l'intervention de l'action syndicale. Se préparer la sécurité de la vieillesse par des économies sagement placées, profiter même des institutions créées par l'État dans le but de faciliter la prévoyance, c'est à quoi la majorité des citoyens ne pense guère. On veut, et c'est là, semble-t-il, l'idéal que se forge la masse dans le pays, avec le moindre effort et le minimum d'initiative possible, s'assurer, à l'âge le moins avancé qu'il se pourra, une retraite, c'est-à-dire l'oisiveté ou tout au moins la médiocrité qui dispense le plus possible du travail. La retraite, la retraite anticipée, la retraite surtout garantie par l'État, tel est, a-t-on pu dire avec vérité, le but que semble se proposer la majorité des Français. L'extension abusive de l'administration tend à corrompre les mœurs et à faire de nous un peuple de fonctionnaires et de retraités vivant aux dépens des finances publiques[3].

[1] *Eod. loco*, p. 374. — Méline, *Le retour à la terre*, 1905.

[2] On peut faire la même observation pour la multiplicité des demandes d'admission dans les administrations et les services des compagnies de chemin de fer. Là aussi les postulants visent à une sorte de fonctionnarisme qui leur assurera un traitement fixe et une retraite les dispensant de l'effort qui leur serait nécessaire pour s'assurer la sécurité par leur travail personnel et indépendant et par leur économie.

[3] En dehors même de la question d'intérêt pécuniaire chacun recherche toute distinction qui lui assure une parcelle du prestige de l'État : par exemple faire partie d'une commission ayant un caractère officiel.

Si encore l'administration, avec un personnel disproportionné et trop considérable pour sa tâche et par suite beaucoup trop coûteux, n'avait pour objet que son objet propre, c'est-à-dire l'intérêt de la collectivité, le bien-être général du pays, le fonctionnement des services publics, on pourrait déjà regretter de voir ces services publics étendus et multipliés à l'excès. Mais ce qu'il faut surtout déplorer c'est de voir l'administration au service de la politique. L'État est identifié dans l'opinion publique avec le Gouvernement. L'État n'est plus l'organisme qui fonctionne dans l'intérêt général, c'est un organisme politique qui fonctionne avant tout dans l'intérêt du parti politique au pouvoir. L'administration, détournée de sa véritable mission, devient entre les mains de ce parti un moyen de domination politique[1].

Par là s'explique l'accroissement indéfini du nombre des fonctionnaires. Il faut satisfaire la clientèle électorale des membres du Parlement, il faut s'assurer le concours des politiciens petits et grands, il faut, après chaque élection, tenir les promesses faites et rémunérer les services rendus ; il faut que les élus abandonnés par le corps électoral reçoivent ce qu'on appelle une compensation qu'ils considèrent comme leur étant due; il faut que les ministres quittant le pouvoir fassent ce qu'on nomme leur testament politique. Autour de chacun de ceux qui détiennent une parcelle du pouvoir toute une clientèle s'agite à laquelle il faut donner satisfaction, même aux dépens des fonctionnaires de carrière. De là un souci constant de signaler les vacances de places, d'en provoquer par des mises à la retraite prématurée[2], d'en procurer par des créations

[1] Le préfet est « avant tout un racoleur de voix », il doit se faire « le complice de la faction régnante, administrer au profit des uns et au détriment des autres » (Taine, *Le Régime moderne*, t. II, p. 291, 297).

[2] Souvent deux fonctionnaires sont rétribués pour le même poste : celui qui est en fonctions et celui qui a été mis à la retraite dès qu'il a atteint l'âge prévu où elle lui est acquise.

nouvelles, de confier aux amis des hommes au pouvoir des sinécures en leur attribuant des fonctions qu'ils feront gérer par des commis rétribués au rabais.

Le mal est profond et réagit sur les fonctionnaires eux-mêmes. Non seulement ils n'ont plus aucune indépendance[1], mais ils se plient de plus en plus à devenir avant tout des instruments de domination politique et gouvernementale. La masse des 900.000 fonctionnaires, nous l'avons dit, est un formidable appoint électoral[2] car ils n'ont plus pour eux-mêmes l'entière liberté du vote; leur vote est surveillé et ils le doivent au Gouvernement comme ils doivent leur travail à l'État. Ils sont aussi forcés d'agir et d'exercer leur influence dans le sens prescrit : nous ne voulons pas seulement parler des fonctionnaires, comme les préfets, qui agissent comme représentants directs du pouvoir central et, en cette qualité s'efforcent de faire prévaloir ses tendances politiques, souvent avec l'âpreté d'une intervention qui dépasse toute mesure. On va plus loin : les plus modestes fonctionnaires sont détournés de leur rôle et contraints d'apporter leur concours à l'œuvre

[1] Ce caractère a du reste été celui dominant chez les fonctionnaires à toutes les époques. On a pu écrire avec esprit dans une étude sur le Polyeucte de Corneille : « Félix est vrai, éternellement vrai. C'est le fonctionnaire de tous les temps. Sous Dèce, il est gouverneur de province ; Corneille a pu le connaître intendant sous Richelieu et Mazarin ; plus tard il aurait servi indifféremment la Convention ou Bonaparte ; de nos jours il eût forcé les portes des couvents et décroché les crucifix des écoles..... Il est avant tout, par-dessus tout, l'homme en place : sa place est sa vie, l'idée qu'il pourrait perdre sa place, ou seulement ne pas en obtenir une plus avantageuse, le tient dans une terreur continuelle » (P. Allard, *Histoire des persécutions pendant la première moitié du* III*e siècle*, 1894. Appendice D, p. 521).

[2] Nous nous en rapportons aux chiffres donnés plus haut.

Il faut ajouter, comme le remarque M. de Foville dans l'article précité, que si ce chiffre comprend les officiers ou militaires pouvant avoir droit à une pension, il ne comprend pas les agents des chemins de fer de l'État qui n'émargent pas au budget mais sont placés sous la dépendance de l'État.

exclusivement électorale; les agents-voyers, les cantonniers, les instituteurs eux-mêmes sont forcés de se plier à une tyrannie qui s'exerce en faveur du candidat agréable au pouvoir. Les fonctionnaires, comme on l'a dit, sont les « prétoriens » du pouvoir central[1]. Ils ne constituent pas seulement un syndicat d'intéressés émargeant au budget, ils sont aussi les agents les plus actifs de ce syndicat d'intérêts politiques dont les comités de village et même certains comités placés au centre sont les auxiliaires. Il semble que l'État n'existe que pour eux, et qu'ils ne soient eux-mêmes faits que pour l'État.

Tyrannisés ainsi les fonctionnaires deviennent trop souvent à leur tour des tyrans. Les fonctionnaires subalternes eux-mêmes, puisent dans le sentiment de l'omnipotence de l'administration dont ils dépendent, des habitudes d'arrogance que signalait déjà M. Le Play[2]. On dirait que le public doit acheter par une patience à toute épreuve les services qu'ils lui doivent puisqu'en somme ils n'exercent leur fonction que pour lui. Rappelons, nous l'avons montré plus haut, que contre les fonctionnaires les recours légaux sont insuffisants. Le recours existe devant le Conseil d'État pour abus ou détournement de pouvoir, mais en dehors des cas où il est possible, en dehors de la faute personnelle qui permet de les poursuivre devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, les citoyens n'ont que la ressource de s'adresser à l'autorité hiérarchique intéressée elle-même à défendre les agents qui soutiennent son pouvoir.

[1] Massabuau, *Nos maîtres, Mœurs parlementaires,* Plon, 1905.

[2] Le Play parle de « la morgue de la bureaucratie » qui revêt un caractère ridicule et odieux aux derniers degrés de la hiérarchie administrative « où l'esprit de tyrannie n'a plus pour contre-poids les habitudes d'une éducation libérale ». « J'ai constaté, remarque-t-il avec philosophie, que l'opprimé ami de son repos ne doit jamais songer à faire résistance; qu'en pareil cas le meilleur parti à suivre est toujours de supporter ces abus de pouvoir avec une apparence de satisfaction » (*La Réforme sociale*, t. III, p. 369).

Le mal se répand aussi sur le pays tout entier. L'administration dont le pouvoir s'étend sans cesse avec le nombre de ses agents, dont l'omnipotence s'affirme par l'âpreté des luttes politiques, devient une puissance qui s'impose à l'ensemble des citoyens au lieu de représenter leurs intérêts collectifs. La nation s'habitue à ce pouvoir, elle abdique entre ses mains, elle attend tout de lui, de plus en plus elle sacrifie tout au besoin d'être administrée[1]. Nous sommes un peuple d'administrés, a-t-on dit avec raison[2]. L'idée qui domine, dans les campagnes surtout, et partout où l'existence est aux prises avec mille tyrannies locales et mille difficultés journalières, c'est qu'il faut avant tout être en bon accord avec l'agent quel qu'il soit de l'administration, afin de mériter la bienveillance de l'État dispensateur suprême des faveurs et régulateur de tous les intérêts. Par nécessité les élus du suffrage universel subissent à leur tour, après en avoir profité, cette prépondérance des fonctionnaires dans la vie publique[3].

Les mœurs s'affirment de plus en plus dans ce sens, les esprits se façonnent à cette conception par l'habitude de la servitude ; on arrive à trouver cette situation naturelle. L'administration, comme on l'a fait remarquer[4] est

[1] En l'an VIII, fait remarquer M. Vandal, la France désirait plus une administration qu'une constitution (*L'avènement de Bonaparte*, t. I, p. 507).

[2] M. Ribot (cité par M. Rostand : *La loi de 1901*, *Tract du comité de défense et de progrès social*.

[3] « Clients et serviteurs de l'homme politique, c'est par les fonctionnaires que celui-ci agit, se renseigne, crée les courants favorables, négocie ses bienfaits, entretient et étend sa domination » (M. Pierre Baudin, *Revue hebdomadaire*, 9 mai 1908).

[4] Depuis plus d'un siècle chacun des gouvernements établis en France « n'a eu sérieusement pour point d'appui que la hiérarchie administrative, seule force constitutive organisée depuis la Révolution ». — « C'était l'organisation intérieure du pays, sortie du cerveau césarien de Napoléon, qui avait servi en réalité de constitution à la France » (De Marcère, *L'Assemblée nationale*, p. 35 et 182).

la seule force organisée dans laquelle les gouvernements successifs ont pu trouver un point d'appui depuis la Révolution. L'organisation administrative a, depuis l'an VIII, servi de constitution véritable à la France. C'est l'administration qui est, au fond, le véritable gouvernement du pays. C'est elle qui est l'instrument de cette centralisation excessive qui annihile les forces de la nation en concentrant sa vie en un point unique d'où part toute impulsion.

En définitive, par l'administration, qui est bien cependant sa fonction, l'État se montre particulièrement absorbant. Ainsi que nous l'avons indiqué, non seulement l'État administrateur exagère son rôle, mais il en sort, et étend à toutes choses son action prépondérante. Par son action administrative, au lieu de se restreindre à sa mission indispensable, il intervient partout et en tout. Au lieu d'exercer cette action dans l'intérêt général des citoyens, il l'exerce pour lui-même dans un intérêt de domination politique et au profit du parti qui détient le pouvoir. Il devient une puissance anonyme et irresponsable devant laquelle, comme sous l'empire d'une sorte de fétichisme, se courbent toutes les volontés, disparaissent toutes les initiatives. Dire que la France est mal administrée serait inexact; il est plus vrai de dire qu'elle est trop administrée. L'administration, enveloppant le pays comme dans un réseau de mailles serrées, est devenue le fonctionnarisme qui est un abus et l'un des plus grands de tous. L'État est, en fait, l'ensemble des fonctionnaires : le fonctionnarisme est entretenu et développé par lui et à son profit. C'est sur ce terrain, et grâce à un pareil instrument de domination qui lui permet d'exercer dans tous les ordres d'idées sa puissance, que l'oppression par l'État nous paraît la plus grave par les conséquences qu'elle entraîne dans tous les ordres d'idées.

IX

L'État, la personnalité morale, et le droit d'association.

L'État ne se renferme pas, comme nous l'avons observé dans les chapitres qui précèdent, dans son rôle essentiel et véritable qui est de veiller au maintien de l'ordre public. Sur presque tous les terrains il sort de ses attributions, il tend à dominer et par suite à opprimer. Par une conséquence logique, pour dominer, il veut être seul à exercer une action. Il s'achemine sans cesse vers ce but qu'il veut atteindre pour assurer sa domination suprême : ne rencontrer en face de lui que des individus et des individus isolés.

Or l'individu isolé est un mythe[1]. Toutes les lois de la nature humaine, toutes les conditions de la vie sociale poussent les individus à s'unir et à se grouper. Ils arrivent même à se confondre dans certaines collectivités qu'il est facile, en droit, de distinguer des individus pour l'utilité desquels elles existent ou qui les composent. L'État va donc trouver en face de lui les personnes morales et les groupements de citoyens qui prennent la forme de sociétés ou d'associations.

Nous avons posé deux principes qui nous ont paru ressortir logiquement de la notion de l'État telle que nous l'avons déterminée : l'État doit en premier lieu respecter les droits naturels et primordiaux qu'il n'a pas créés et qu'il ne saurait méconnaître. L'État, en second lieu, n'a d'autre objet que de faire ce que les citoyens ne pourraient faire eux-mêmes sans produire dans la société le trouble et l'anarchie; il doit donc, dès l'instant que la sécurité sociale ne court aucun péril, respecter l'initiative privée, qu'elle vienne des citoyens isolés, qu'elle vienne surtout des citoyens groupés dans un intérêt collectif.

Comment ces deux principes sont-ils observés par l'Etat

[1] « Vous parlez de l'individu isolé, mais où l'apercevez-vous, l'individu isolé? » (Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 32).

en présence des deux faits sociaux que nous envisageons maintenant, les personnes morales et les associations? Comment l'État va-t-il se comporter à leur égard et quelles sont ses tendances, surtout ses tendances actuelles? Nous touchons ici à l'un des points les plus importants du sujet que nous avons essayé d'élucider. Les rapports de l'État avec les personnes morales, ses rapports en particulier avec les associations, comporteraient un examen approfondi dont nous ne pouvons, dans une étude d'ensemble, qu'indiquer les grandes lignes et les principaux aspects.

Considérons d'abord l'État vis-à-vis des personnes morales.

Qu'est-ce qu'une personne morale? Au sens général, c'est un être de droit ayant une existence propre en dehors des individus qui le composent ou dans l'intérêt desquels il existe.

La personne morale personnifie un intérêt collectif qui se perpétue malgré la disparition et le renouvellement de ces individus. Pour le moment, laissant de côté les sociétés et les associations, nous n'envisageons que la personne morale proprement dite, celle qui réalise le plus complètement la personnification d'un intérêt collectif distinct des individus, par exemple un établissement, une fondation. Les personnes morales de cette catégorie, répondent à un intérêt social évident, à une nécessité incontestable. Elles sont l'instrument et le moyen de toute action sociale qui se produit en dehors de l'État, action que ne pourraient exercer les citoyens laissés à leurs propres forces, mais qu'ils peuvent exercer utilement par leur intermédiaire. Non seulement elles donnent à cette action un corps, pour ainsi dire, et une existence propre, mais elles assurent sa perpétuité, elles permettent à l'œuvre entreprise de se continuer malgré la disparition de ses initiateurs. L'État aurait le devoir d'en favoriser la création car elles l'aident à remplir sa fonction sociale, elles le soulagent au point de vue budgétaire, et c'est dans cet ordre d'idées à la fois

élevé et utilitaire que se placent les législations anglaises et américaines.

Comment naissent les personnes morales et quelle est au juste leur nature? Ne sont-elles, d'une façon absolue qu'une fiction créée de toutes pièces par la loi, de telle sorte que leur existence dépende absolument de la volonté du législateur et soit soumise aux conditions qu'il veut leur imposer? ou bien faut-il reconnaître dans la volonté collective d'un certain nombre de citoyens et dans le but commun qu'ils poursuivent une sorte d'être d'ordre moral que le législateur ne peut refuser de reconnaître toutes les fois que le but poursuivi n'est pas contraire à l'ordre public? C'est là une grave question qui suscite dans la doctrine des controverses ardues[1]. Quoi qu'il en soit, il est bien certain que le caractère de la personne morale est de constituer un être de raison distinct des individus qui l'ont organisé, le dirigent, ou profitent de son existence; il est indépendant de ces individus, et il leur survit[2].

La prétention de l'État, c'est d'être seul à pouvoir conférer l'existence aux personnes morales, soit par l'intermédiaire du législateur, soit par l'intermédiaire du pouvoir exécutif[3]. Que ce soit en promulguant une loi qu'il a présentée au Parlement, que ce soit par un décret rendu en Conseil d'État, c'est en définitive le pouvoir exécutif, ce sont les représentants de l'Etat, qui seuls pourraient

[1] Van den Heuvel, *De la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique.* — Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 88. — De Vareilles-Sommières, *Les personnes morales; Réforme sociale*, 1er mars 1901; *Bulletin de la société des études législatives*, 1905, n° 5. — Terrat, *Rapport au 4e congrès scientifique international des catholiques à Fribourg*, 1895.

[2] En réalité l'État est la seule personne morale qui existe par elle-même en vertu d'une nécessité sociale car il représente la société.

[3] A l'époque révolutionnaire sa prétention a même été d'être la seule personne morale. C'est ainsi qu'il supprima les établissements ecclésiastiques, les corporations, et déclara biens nationaux les biens des hôpitaux et des établissements de bienfaisance.

conférer la personnalité civile et assurer à l'être moral sa perpétuité.

Cette prétention de l'État, nous le reconnaissons, peut être acceptable quand il s'agit de la création de personnes morales qui rentrent dans l'organisation générale des services publics auxquels l'État a pour mission de pourvoir et dont il conserve la direction. Quand il s'agit de créer une de ces personnes morales qui n'existent que dans l'intérêt général, un établissement public en un mot[1], par exemple une université de l'État, un hospice, une institution publique de bienfaisance, établissements subventionnés par l'État, et avec les ressources budgétaires, nous admettons l'intervention directe de l'État, le législateur ou les pouvoirs publics étant seuls juges, dans chaque hypothèse, de la nécessité de la création de l'établissement.

Mais quand il s'agit d'établissements d'utilité publique, c'est-à-dire d'établissements qui ont pour but un intérêt collectif, mais ne rentrent pas dans l'organisation générale des services publics, qui ne sont ni dirigés, ni entretenus par l'État, qui sont la réalisation d'une œuvre d'initiative privée, laquelle a besoin pour sa stabilité et sa durée de la personnalité morale, nous considérons comme excessif que l'obtention de cette personnalité soit laissée à l'entière appréciation des représentants de l'État. Nous trouvons abusif qu'il y ait là une faveur qui doive, pour chaque cas particulier, être l'objet d'une décision de ces représentants de l'État, décision qui ne peut être l'objet d'aucun recours[2]. Qu'il s'agisse de réaliser une fondation, d'assurer la perpétuité d'une œuvre philan-

[1] M. Berthélemy définit avec raison les établissements publics : « des services administratifs pourvus de personnalité juridique » (*Traité de droit administratif*, p. 39).

[2] « La reconnaissance d'utilité publique, c'est l'affirmation très nette de la toute-puissance de l'État et de son autorité exclusive pour la création des corps moraux et pour leur suppression » (M. Larnaude à la Société d'études législatives, *Bulletin*, 1909, 1, p. 49).

thropique, d'une organisation scientifique, d'une société littéraire ou amicale, c'est à la reconnaissance d'utilité publique qu'il faut en fin de compte avoir recours pour la réalisation de cet objet. Ne serait-il pas plus logique et plus équitable que le législateur posât par avance certaines règles auxquelles il suffirait, de la part des fondateurs d'une œuvre, de se conformer pour obtenir la personnalité morale? N'est-ce pas ainsi que procède la législation anglaise qui permet, par la constitution des *trustees*, d'assurer la perpétuité d'une intention destinée à survivre à celui qui l'a conçue et a voulu continuer à la réaliser après lui[1]? N'est-ce pas dans cet ordre d'idées que se place la législation de la plupart des États de la confédération américaine posant, pour tel ou tel genre de fondation, des règles générales d'incorporation auxquelles il suffit à une collectivité de citoyens d'adhérer pour être investie de la personnalité[2]?

Assurément notre législateur est entré dans cette voie par la loi de 1901 quand il a permis à toute association, par le fait d'une simple déclaration, d'acquérir la personnalité. Mais, nous le rappellerons plus loin, combien cette personnalité est rudimentaire et insuffisante! Si une organisation collective quelconque, établissement ou association, veut obtenir la personnalité entière qui lui assure, avec la perpétuité, le droit d'acquérir et de posséder d'une façon complète, il faut solliciter de l'État la concession de

[1] Sur les trustees en Angleterre, voir : *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1909, 1, p. 32. — Laya, *Droit anglais*, t. I, p. 210.

[2] Aux États-Unis une seule personne peut même constituer une corporation en raison de la fonction sociale qu'elle exerce. *Le Temps* du 30 mars 1908 rapportait ces paroles de l'archevêque catholique de Boston : « Je suis, comme archevêque, reconnu par la loi (dans l'État de Massachusetts) comme constituant à moi seul une corporation avec tous les privilèges accordés aux corporations. Si l'archevêque meurt, tous les biens de l'Église catholique dans l'archidiocèse passent de plein droit à son successeur ». — Sur la législation des États-Unis, voir le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1905, p. 250 et s.

ce droit, le demander pour chaque cas particulier où la création d'une personne morale est nécessaire, et, dans chacun de ces cas, l'État pourra l'accorder ou le refuser suivant son bon plaisir. Ajoutons qu'il n'accorde cette reconnaissance que d'une façon parcimonieuse et après un minutieux examen[1]. Nous comprenons que le législateur précise avec soin les conditions qui devront être remplies pour obtenir la personnalité, nous comprenons que les représentants de l'État veillent à ce que ces conditions soient observées, mais que toutes ces conditions remplies ne puissent suffire sans une décision arbitraire et rendue sans recours par ces représentants de l'État eux-mêmes[2], c'est ce que nous ne pouvons expliquer que par l'abus de centralisation et par l'excès de puissance de l'État qui caractérise notre législation[3].

La personne morale une fois créée, l'État veut contrôler ses actes et surveiller son existence. Rien de plus légitime en principe, car la première attribution de l'État c'est de veiller au maintien de l'ordre social. Seulement ce contrôle de l'État ne doit pas devenir excessif et entraver ainsi le fonctionnement de l'être moral qui a pris naissance et a le droit d'agir et de se développer. Ne peut-on adresser

[1] « L'établissement privé, la fondation privée, en tant que personne juridique n'existe pas en droit français. Les particuliers, chez nous, n'ont pas le droit de fonder une œuvre, un institut scientifique ou philanthropique, à moins d'obtenir l'estampille de l'État sous forme de reconnaissance d'utilité publique ». Il faut « inaugurer en France le régime de droit commun des fondations, comme la loi de 1901 a établi enfin le régime de droit commun des associations » (M. Saleilles, cité par le *Bulletin de la semaine*, 4 septembre 1907).

[2] On a préconisé avec raison l'idée d'un recours en cas de refus d'autorisation d'une fondation par le Conseil d'Etat (*Bulletin de la Société d'études législatives*, 1907 (III, p. 320). On a même demandé que l'autorisation fût de droit pour certaines catégories de fondations (*eod. loc.*, 1909, I, p. 47).

[3] En ce qui concerne spécialement les fondations et la difficulté de les constituer en pratique, nous renvoyons à ce que nous avons dit à propos de la bienfaisance.

ce reproche à la surveillance qu'exerce l'État, non pas sur les établissements publics, il est alors dans son rôle, mais sur les établissements d'utilité publique, quand il surveille minutieusement leur comptabilité[1], quand il les contraint à employer en fonds publics une partie de leurs excédents de recettes, quand il se réserve le droit de s'opposer à l'augmentation de leur patrimoine?

L'État, en effet, redoute visiblement qu'un patrimoine important puisse se constituer et subsiste à côté et en dehors de lui. Cette crainte se manifeste dans notre législation, c'est la crainte du bien de mainmorte. Le bien de mainmorte c'est celui qui est soustrait à la propriété individuelle et à ses mutations pour appartenir à la propriété collective. Il peut donner lieu à des abus s'il est détourné de sa destination, tels étaient les bénéfices ecclésiastiques sous l'ancien régime; il n'apparaît alors que comme un abus à détruire, une richesse qui excite les convoitises[2]. Mais ce qui est dangereux c'est l'excès de la mainmorte, et non la mainmorte elle-même, puisqu'elle est au fond le patrimoine collectif dont la perpétuité est indispensable pour la continuation d'une œuvre qui survit aux individus[3]. Que l'État remédie aux inconvénients que peut présenter ce patrimoine, rien de plus juste. Qu'il institue, par exemple, un impôt qui compense les droits de mutation que cette perpétuité du patrimoine fera perdre au Trésor, on peut le comprendre[4]. Mais l'État abusera de son

[1] Le décret du 16 août 1901 oblige les associations à présenter les registres et pièces de comptabilité à toute réquisition du préfet.

La loi du 1er juillet 1901 les oblige à placer leurs valeurs mobilières en titres nominatifs.

[2] Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, p. 135.

[3] L'Etat lui-même est la première personne de mainmorte. Son domaine public est inaliénable et dans certains cas son domaine privé n'est aliénable qu'en vertu d'une loi.

[4] La loi du 20 février 1849 a institué la taxe sur les biens de mainmorte qui s'applique aux établissements publics et d'utilité publique et aux sociétés anonymes.

droit de contrôle s'il tend par des impôts excessifs, par des refus arbitraires d'autorisation pour l'acceptation des libéralités, à tarir ou à diminuer le patrimoine des personnes morales.

Or nous croyons pouvoir dire que le législateur a fait preuve d'une méfiance extrême à l'égard de ce patrimoine qui se perpétue dans un intérêt collectif et général. Il n'a fixé aucune limite à son accroissement, mais des dispositions qu'il a prises, il résulte qu'il l'a envisagé comme dangereux. L'article 910 du Code civil en est la preuve. Il soumet à la nécessité de l'autorisation par le gouvernement l'acceptation de toute libéralité entre-vifs et testamentaire au profit d'une personne morale, alors même qu'il s'agit d'une libéralité mobilière[1]. La même autorisation est nécessaire s'il s'agit d'une acquisition immobilière à titre onéreux[2]. Il en résulte que le gouvernement peut refuser l'autorisation d'accepter la libéralité ou ne l'accorder que partiellement; dans ce dernier cas, il exerce le droit de réduction droit qui, pour le dire en passant, ne nous a jamais paru reposer sur une base légale[3].

Que l'attribution de ce droit au gouvernement puisse se justifier par la crainte des abus de la mainmorte et de sa trop grande extension au détriment de la circulation des biens, par la protection due aux héritiers du sang, c'est un point de vue qui peut être envisagé. Ce que nous constatons c'est que le gouvernement est investi à cet égard d'un pouvoir d'appréciation absolu. Il n'a pas à faire connaître la raison d'ordre public qui s'oppose, dans telle

[1] Il faut noter toutefois que la loi du 4 février 1901 a permis aux établissements publics d'accepter sans autorisation de l'administration les dons et legs qui leur sont faits sans charges ni affectations immobilières quand il n'y a pas de réclamation des familles.

[2] Au moins en ce qui concerne les établissements publics (Berthélemy, p. 550).

[3] C'est ce que nous avons essayé d'établir dans la thèse soutenue en 1884 sur les libéralités aux établissements religieux et de bienfaisance (p. 87).

ou telle espèce à l'accroissement d'un bien de mainmorte; il n'a pas, comme aux États-Unis[1] à veiller à ce que telle limite imposée par la loi au patrimoine de telle personne morale ne soit pas dépassée; il refuse purement et simplement sans donner aucun motif de sa décision et sans qu'aucun recours puisse être formé contre cette décision. S'il autorise, l'acceptation est entourée de formalités qui retardent la prise de possession des biens donnés à la personne morale ou en restreignent la jouissance[2]. Et ici nous ne saurions considérer comme irréfutable l'argument historique tiré de la pratique administrative de l'ancien régime. Que le droit d'autoriser ou de refuser arbitrairement les libéralités aux personnes morales existât déjà sous l'ancien régime[3] et que de là dérive le pouvoir de l'État actuel sur ce point, ce fait vient à l'appui de la thèse que nous nous proposons de soutenir, à savoir que l'omnipotence de l'État a survécu à la Révolution et aux divers changements de régime politique. Ce pouvoir discrétionnaire et sans contrôle n'en reste pas moins critiquable et encore plus injustifiable à notre époque moderne. Que sera-ce, si les impôts écrasants dont on a frappé les associations religieuses, sous prétexte d'empêcher l'accroissement de la mainmorte, viennent atteindre les établissements les plus dignes d'intérêt au point de vue social, par ce seul motif qu'ils ont un caractère religieux?

L'État s'attribue en dernier lieu le droit de mettre fin à l'existence de la personne morale qu'il a créée, ou dont il a garanti l'existence, en prononçant sa dissolution[4]. Assu-

[1] *Des libéralités aux établissements religieux*, p. 49.

[2] Ainsi le décret d'autorisation pourra exiger l'emploi des sommes léguées en titres de rente sur l'État ou en immeubles.

[3] Au moins en ce qui concernait les immeubles d'après l'édit de 1749.

[4] Le législateur a notamment consacré ce droit par la loi de séparation qui a supprimé des établissements dont l'existence était garantie par l'État et dont le patrimoine était constitué sous la garantie de l'État. Les héri-

rément il faut que cette mesure puisse être prise en se plaçant au point de vue de l'ordre public, le seul point de vue qui nous paraisse pouvoir la justifier. Mais encore voudrions-nous la garantie d'une décision de l'autorité judiciaire[1]. Or dans l'état actuel de notre législation, s'il faut une loi pour mettre fin à l'existence d'un établissement public, un simple décret suffit pour la dissolution d'une personne morale reconnue d'utilité publique. En vain objectera-t-on que le gouvernement n'use pas de cette faculté, et qu'il ne retire jamais la déclaration d'utilité publique une fois accordée; cette jurisprudence administrative a déjà reçu en ce qui concerne les congrégations de graves atteintes, et la loi de 1901 a permis la dissolution, par un simple décret, même des congrégations investies de la personnalité juridique par une loi, et dans tous les cas, de leurs établissements[2].

Que deviennent les biens des personnes morales ainsi supprimées ? Après en avoir anéanti le propriétaire, l'État a la prétention de s'en emparer comme de biens vacants

tiers des donateurs, dont les libéralités avaient été acceptées avec l'autorisation de l'État, ont vu limiter la durée de l'exercice de leur droit de reprise et une loi a été portée expressément pour retirer aux héritiers autres que les héritiers directs le droit de révocation des libéralités faites sous condition de charges qui ne peuvent plus être exécutées.

M. Briand à la Chambre, le 30 octobre 1907, rappelait ce passage de Mirabeau : « Il n'existe aucun doute sur le droit qu'ont les gouvernements civils ou ecclésiastiques de disposer des fondations. *L'utilité publique est la loi suprême* ».

Sur le droit de l'État, comme cofondateur des fondations, de les supprimer à sa volonté, voir M. Piou à la Chambre, le 19 décembre 1907.

[1] C'est la garantie qui a été admise dans le projet de loi sur les fondations présenté à la Société d'études législatives : « Nous enlevons à l'État, dit M. Larnaude, ce terrible droit de succession aux biens vacants..., droit trop fort qui peut donner à l'État des tentations » (*Bulletin*, 1909, 1, p. 57, 62).

[2] La loi de 1904 a rendu cette fermeture obligatoire pour les établissements des congrégations enseignantes.

et sans maîtres[1]. Tout au moins il en dispose suivant la volonté du législateur qui se considère comme investi à cet égard d'un droit absolu[2]. Ainsi la voie peut être ouverte à toutes les convoitises et l'État peut céder à la tentation de détruire la personne morale pour disposer de ses biens. C'est ce que nous avons vu à différentes époques de notre histoire et encore récemment de nos jours.

On voit donc quel pouvoir absolu s'attribue l'État pour la création, la surveillance, et l'extinction des personnes morales proprement dites, celles qui représentent un intérêt collectif entièrement distinct des individus. Il est une autre catégorie de personnes morales qui se composent essentiellement d'individus, ce sont les sociétés et les associations. Quelle va être l'attitude de l'État à leur égard?

Nous distinguons ces personnes morales de celles dont nous venons de parler et qui représentent, avons-nous dit,

[1] « Je soutiens, disait M. Groussau à la Chambre, le 24 octobre 1907, que le fait d'avoir tué le propriétaire n'est pas un mode légitime, pas même un mode légal d'acquérir sa propriété ».

[2] On peut noter diverses lois par lesquelles le législateur s'est préoccupé d'attribuer les biens de l'établissement dissout, soit dans une certaine mesure aux personnes qui le composaient, soit à des établissements analogues (Loi de 1825 sur les communautés religieuses de femmes, article 7. — Loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels, article 10. — Loi du 12 juillet 1875 sur l'enseignement supérieur, article 12).

De même dans le projet sur les fondations présenté à la Société d'études législatives on décide que le tribunal en prononçant la suppression de la fondation devra en attribuer les fonds à une œuvre similaire ou à une caisse des fondations destinée à fournir des secours aux œuvres de solidarité sociale.

Mais la loi des 2-4 novembre 1789 mettant les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation n'a réservé aucun droit de retour au profit des donateurs. Quant à la loi de 1905 sur la séparation et la loi de dévolution de 1908, nous avons dit, à propos de la question de la propriété, combien elles avaient peu sauvegardé la destination des biens et les droits des héritiers des donateurs.

au plus haut degré un intérêt collectif distinct de celui des individus. Quand il s'agit d'un établissement, d'un hospice par exemple, il est bien certain que la personne morale est complètement séparée des individus pour lesquelles elle a été créée, que l'hospice a une existence propre, abstraction faite des hospitalisés et du personnel qu'il renferme. Quand il s'agit de sociétés ou d'associations investies de la personnalité morale, ces groupements n'existent, au fond, qu'en vue des personnes qui les composent ou des intérêts particuliers qui sont poursuivis, la personnalité n'étant qu'une simplification, une abstraction, et, au sens le plus exact du mot, une fiction juridique[1]. Cette seconde catégorie de personnes morales comprend les sociétés et les associations. Pourvues de la personnalité morale, elles constituent cependant, en droit, des êtres de raison, existant dans un intérêt collectif, distincts des individualités qui les composent.

La société, aux termes de l'article 1832 du Code civil, est « un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre quelque chose en commun dans la vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter ». La société a donc, par essence, un but lucratif, c'est une association de biens. L'État, et il ne peut faire autrement pour ne pas s'opposer à toute vie économique, laisse les sociétés se constituer librement pourvu qu'elles ne se proposent pas un but contraire aux bonnes mœurs et à l'ordre social. Il se réserve seulement de leur imposer l'adoption des règles tracées par le législateur dans l'intérêt public[2]. Il les surveille en ce qui concerne l'observation de ces règles dont la sanction est confiée au pouvoir judiciaire, il les contrôle dans un intérêt fiscal. Mais, ce qu'il faut re-

[1] En ce qui concerne les sociétés, voir : Thaller, *Droit commercial*, p. 168.

[2] Outre les règles posées par le Code civil et le Code de commerce, les lois du 24 juillet 1867, du 1er août 1893, du 9 août 1902, du 16 novembre 1903.

marquer, c'est que, par ce fait qu'elles adoptent les formes déterminées par le législateur et qu'elles se soumettent dans leur constitution à ses prescriptions, les sociétés sont investies de la personnalité morale. La société est, par là même, une personne, c'est-à-dire un être juridique, distinct des associés, et capable de posséder des droits et d'avoir des obligations. Elle peut être dissoute sur la demande des associés si elle n'est plus capable de remplir son objet, ou du ministère public en cas de violation de la loi, mais toujours par une décision de l'autorité judiciaire.

Tout autre est le caractère des associations proprement dites ou associations de personnes. L'article 1er de la loi du 1er juillet 1901 définit l'association : « La convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ». Cette définition de la loi de 1901 précise le caractère de l'association qui n'a pas pour objet la recherche d'un bénéfice, qui est avant tout un groupement de personnes, mais elle implique pour quiconque voudrait se renfermer trop strictement dans ses termes, une notion trop étroite de l'association. Le législateur de 1901 n'a voulu envisager l'association que comme un contrat dont il a réglé les formes légales et déterminé les effets. Avant de se traduire dans la forme pratique d'un contrat, l'association est un droit, droit primordial et naturel dont l'État peut réglementer l'exercice, mais qui ne dérive pas de la concession du pouvoir public.

C'est en effet comme un droit qu'il faut surtout envisager l'association, droit qui dérive de l'exercice de la liberté individuelle, droit qui dérive de la nature même de l'homme. L'individu isolé est un mythe, avons-nous dit, une fiction qui ne peut se rencontrer que dans un roman philosophique comme le *Contrat social*[1]. L'homme a besoin de se grouper

[1] Pour Rousseau, en effet, l'homme à l'état de nature est un homme

avec ses semblables et la volonté collective des associés est aussi respectable que la volonté individuelle de chacun d'eux. L'association est un organisme naturel ; il n'appartient pas à l'État de créer cet organisme, pas plus qu'il ne lui appartient de créer la famille ou la propriété, il ne peut qu'en constater l'existence. Évidemment, en raison de son rôle essentiel qui consiste à sauvegarder la sécurité publique, l'État pourra veiller à ce que le droit d'association ne s'exerce pas d'une façon nuisible pour l'ordre public, il pourra interdire et faire déclarer nulles les associations qui auront un objet contraire aux lois ou aux bonnes mœurs, comme aussi réprimer leurs manifestations, mais nous ne lui reconnaissons pas le droit de subordonner l'existence de toute association à l'approbation préalable des pouvoirs publics. Évidemment aussi, l'engagement pris entre les associés ne pourra avoir d'effet au point de vue juridique, ne pourra créer une personnalité opposable aux tiers que moyennant l'accomplissement de certaines formalités légales que fixera le législateur; mais le législateur ne peut déclarer illicite et réprimer le seul fait d'une association formée entre citoyens jouissant de la plénitude de leurs droits quand elle n'a pas un but réellement contraire à l'ordre public. Le contrat d'association peut être réglementé, la liberté d'association doit être reconnue comme primordiale[1] et ne dérive pas d'une concession de

isolé : « La nature, a-t-il écrit, a pris peu de soin de rapprocher les hommes » (*Œuvres*, éd. Musset-Pathay, t. I, p. 253). Il reconnaît lui-même l'absurdité de cette affirmation en proclamant que « c'est en devenant sociable que l'homme devient un être moral. » *Contrat social, Œuvres*, t. IV, p. 327). — Nourrisson, *J.-J. Rousseau et le Rousseauisme*, p. 142 et s.

[1] C'est ainsi qu'aux États-Unis la liberté d'association dérive du droit individuel (*Revue catholique des institutions*, 1905, p. 489, 496). — « Il ne viendrait à l'esprit d'aucun jurisconsulte américain de soumettre un droit aussi primordial à l'autorisation arbitraire du pouvoir gouvernemental » (M. Dareste, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1881, p. 467).

l'État[1]. Voilà pourquoi nous considérons comme insuffisantes les dispositions des articles 2 et 3 de la loi de 1901 qui déclarent, qu'à l'exception des associations fondées en vue d'un objet illicite ou contraire aux lois, les associations peuvent se former librement[2]. C'est dans la Constitution elle-même du pays que ce droit devrait être consacré, au profit de tous les citoyens quels qu'ils soient, une loi spéciale sur le contrat d'association ne faisant que fixer les conséquences juridiques de ce contrat.

Et même à ce point de vue le législateur doit se garder d'une réglementation trop rigoureuse. L'État en effet ne peut restreindre la liberté des citoyens que dans la mesure strictement nécessaire pour le bien commun ; il doit respecter l'initiative privée, et lui laisser le moyen de se produire puisqu'il n'a pour objet que de suppléer à son insuffisance. Or l'association n'est pas seulement un droit naturel et primordial, c'est la forme essentielle de l'initiative privée, c'est l'instrument indispensable de son développement. L'association est nécessaire pour le bien social et à ce point de vue elle a fait ses preuves. Qu'on envisage son action, soit à l'étranger, soit même en France malgré les entraves qui ont si longtemps comprimé son développement, on reconnaîtra quelle a été sa puissance au point de vue économique pour la défense des droits des citoyens, pour la revendication des libertés politiques, pour la diffusion de l'instruction, pour l'organisation du travail, pour l'extension des œuvres de bienfaisance. A ce dernier point de vue surtout l'association est un auxiliaire puissant pour l'État qui devrait favoriser son concours ne fût-ce qu'au

[1] « Les corps spontanés », dit Taine, sont « des organes distincts, aussi naturels que l'Etat, aussi indispensables dans leur genre, partant aussi légitimes que lui » (*Les origines de la France contemporaine*, t. X, p. 205).

[2] Ces dispositions libérales de la loi de 1901 sont du reste contredites par la partie qui est relative aux congrégations religieuses (titre III de la loi).

point de vue des charges budgétaires qu'elle peut lui épargner.

En France même ce serait une erreur de croire que notre génie national répugne à l'exercice du droit d'association. C'est l'exercice de ce droit qui dans le passé a donné naissance à deux institutions essentiellement nationales, les corporations et les communes. Pendant longtemps privé de la liberté d'association le pays s'en est pour ainsi dire déshabitué, mais la privation de cette liberté s'est toujours traduite par un véritable malaise social qui en démontre la nécessité. Chaque fois que cette liberté a été partiellement rendue, l'instinct public s'est pour ainsi dire précipité vers l'issue qui lui était ouverte. C'est ainsi qu'on a pu constater le prodigieux essor du mouvement syndical après la loi de 1884, la force du courant qui a multiplié les associations déclarées ou non déclarées après la loi de 1901. C'est ainsi que l'extension des congrégations religieuses à toutes les périodes dans lesquelles aucune mesure de rigueur n'a été prise contre elles, c'est ainsi, qu'en dehors même des congrégations religieuses, la multiplicité des associations sans existence légale et même contraires à la loi sous le régime de l'article 291 du Code pénal, attestent avec évidence que l'exercice du droit d'association est conforme à nos mœurs nationales et aux aspirations du pays.

Quelle a été l'attitude de l'État en présence de cette invincible aspiration? Il faut reconnaître que l'État a toujours cherché à entraver ou même à supprimer les associations. Il a vu en elles autant d'obstacles à son omnipotence, et, comme il tend de lui-même à étouffer l'initiative privée, il a toujours cherché à mettre sur les associations sa main toute-puissante et à méconnaître autant qu'il l'a pu le droit naturel et primordial qui appartient à ce point de vue aux citoyens voués à la faiblesse s'ils restent isolés.

C'est ainsi que, sous l'ancien régime l'association n'existe que comme personne morale. Elle ne peut naître ou tout au moins subsister que par l'intervention et avec l'autori-

sation de l'État. La Révolution, imprégnée des théories individualistes de Rousseau[1] supprime les congrégations, supprime même les associations professionnelles, et interdit rigoureusement leur reconstitution[2]. Elle n'accorde en fait que la liberté de réunion et n'admet en réalité l'association qu'au point de vue politique[3]. Encore cette liberté ne profite-t-elle, en réalité, qu'aux partisans du nouvel ordre des choses; les associations révolutionnaires, et entre toutes le club des Jacobins, finissent par être les seules tolérées par les pouvoirs publics[4]. Rien ne garantit la liberté d'association proprement dite dans les constitutions du 3 septembre 1791 et du 24 juin 1793 qui permettent aux citoyens « de s'assembler paisiblement », rien ne la garantit non plus dans les diverses constitutions qui se sont succédé depuis 1789, si ce n'est l'article 8 de la constitution de 1848 dont l'exécution fut suspendue en 1849. Chaque gouvernement nouveau conserve avec un soin jaloux l'omnipotence donnée à l'État par l'ancien régime, fortifiée par la Révolution, et qui lui permet de détruire

[1] Il ne doit exister, pour Rousseau, en face de l'Etat, que des individus isolés et qui remettent tous leurs droits entre ses mains : « Il importe, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société particulière dans l'Etat » (*Contrat social*, II, ch. 3).

« En haut, l'Etat; en bas l'individu : entre ces deux termes extrêmes, pas d'intermédiaire » (Terrat, *Du régime de la propriété dans le Code civil*, 1904, p. 20).

[2] Loi du 14-17 juin 1791.

Après la suppression des corporations, les ouvriers ayant voulu se réunir dans un but d'assistance mutuelle, Chapelier prononce le 14 juin les paroles si souvent citées : « Il ne doit pas être permis aux citoyens de s'assembler pour leurs *prétendus intérêts communs* » (Voir le Play, t. III, p. 352).

[3] La loi du 13-19 novembre 1790 reconnaît aux citoyens le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres.

[4] Le décret des 29 octobre-30 septembre 1791 interdit aux associations de citoyens d'avoir « sous aucune forme une existence politique ». Mais le décret du 25 juillet 1793 interdit d'inquiéter les sociétés populaires.

C'est le décret du 6 fructidor an III, qui dissout les sociétés populaires. Il est confirmé par la loi du 19 fructidor an V.

toute organisation, tout groupement qui ne serait pas émané de lui-même. Ce système, dont la plus haute expression se trouve dans la doctrine napoléonienne, est formulé dans l'article 291 du Code pénal[1] lequel ne permet à aucune association de plus de vingt personnes, quel qu'en soit l'objet, d'exister légalement sans l'autorisation du gouvernement, et cela sous la sanction de peines correctionnelles. La loi du 10 avril 1834 vient encore renforcer les prohibitions du Code pénal, et ces dispositions, qui n'empêchent pas du reste la formation des organisations révolutionnaires qu'elles avaient pour objet principal de détruire, constituent un obstacle permanent au développement utile et bienfaisant de toute initiative privée. Cette idée de l'omnipotence de l'État pouvant empêcher la création de tout groupement qui ne vient pas de lui, est un héritage tellement direct de la monarchie absolue qu'on peut voir de nos jours les principes en vigueur sous l'ancien régime invoqués, soit dans le préambule des décrets de 1880 sur les congrégations religieuses[2], soit même dans les monuments les plus modernes de la jurisprudence[3].

Quel est, à l'heure actuelle, l'état de la question? Il faut l'envisager à deux points de vue : il faut distinguer en premier lieu la liberté d'association, c'est-à-dire le droit pour les citoyens de s'associer sans pouvoir encourir aucune répression s'ils ne se proposent aucun objet contraire à l'ordre public ; il faut considérer ensuite comment l'association pourra acquérir la personnalité, c'est-à-dire comment elle pourra se perpétuer et comment elle pourra posséder des biens.

[1] L'article 291 du Code pénal a son origine dans la crainte inspirée par la puissance des associations révolutionnaires (Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, t. 1, p. 110).

[2] Les décrets de 1880, en ce qui concerne la société de Jésus, visent les arrêts du Parlement rendus « sous l'ancienne monarchie ».

[3] Voir le rapport à la Cour de cassation que nous citons plus loin (11 juin 1903).

La liberté d'association, sous les réserves nécessaires au maintien de l'ordre public, est, avons-nous dit, un droit primordial qui devrait être garanti dans la Constitution par une disposition formelle. C'est ainsi que la Constitution belge déclare que « les Belges ont le droit de s'associer »[1]. La Constitution hollandaise reconnaît le droit d'association pour tous les sujets du royaume, sous réserve des dispositions édictées pour le maintien de l'ordre public[2]. Parmi les constitutions françaises, la Constitution du 4 novembre 1848 est la seule qui, dans son article 8 renferme une disposition de ce genre, disposition qui a plutôt le caractère d'une promesse laquelle ne fut pas réalisée[3]. Ce n'est que longtemps après que l'État s'est laissé arracher la liberté d'association sous la pression des mœurs et des événements politiques. En 1884 le mouvement d'opinion qui agite les masses ouvrières impose la loi sur les syndicats professionnels. Encore sont-ils restreints au commerce et à l'industrie[4], et c'est à la suite d'un amendement imprévu que le législateur les a déclarés applicables à l'agriculture[5].

Dans tous les autres cas, l'article 291 du Code pénal restait applicable. En fait, il était en opposition avec les mœurs publiques, et on a pu dire avec vérité qu'on pou-

[1] La constitution belge porte dans son article 20 : « Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

[2] *Bulletin de la semaine* du 13 novembre 1907.

[3] Le décret du 25 mars 1852 déclare l'article 291 du Code pénal et la loi de 1834 applicables aux réunions publiques.

La liberté de réunion, qui ne s'applique qu'aux groupements accidentels a été consacrée par la loi du 6 juin 1868, mais surtout par la loi du 30 juin 1881 modifiée par la loi du 28 mars 1907.

[4] La question de savoir si les personnes exerçant une profession libérale peuvent former des syndicats professionnels est controversée en jurisprudence (*Gazette des Tribunaux* du 15 mai 1909). En réalité, en 1884 on a légiféré pour la classe ouvrière dans un but électoral (Clunet, *Les associations*, 1909, p. 236 et s.).

[5] Sénat, 21 février 1884.

vait compter peu de citoyens ne faisant pas partie, à un titre quelconque, d'une association tombant sous le coup de la loi[1]. Les pouvoirs publics n'osaient plus réclamer l'application de ces dispositions légales que d'une façon intermittente et qui paraissait entachée de partialité car les prévenus du délit pouvaient toujours relever les cas innombrables dans lesquels l'impunité ou l'arbitraire semblait la règle. C'est ainsi que les associations maçonniques, tombant sous le coup de l'article 291 du Code pénal, de la loi de 1834, et du décret du 28 juillet 1848 (article 13) sur les sociétés secrètes[2], furent rarement inquiétées et jamais poursuivies, tandis qu'on réclama l'application de l'article 291 aux congrégations religieuses qui pouvaient invoquer, au moins par de puissants arguments[3], d'autres dispositions législatives et de nombreux actes du gouvernement reconnaissant implicitement la légalité de leur exitence. Un procès politique intenté à une association qui existait au grand jour[4] et qui usait de la liberté politique reconnue à tous les citoyens, acheva de montrer ce que la législation de l'article 291 avait de tyrannique dans son principe et d'arbitraire dans son application. Cette législation était condamnée[5], elle disparut avec les articles 2 et 3 de la loi du 1er juillet 1901 qui permirent à toute association non contraire à l'ordre public de se former sans autorisation ni déclaration préalable. La loi de 1901 restait cependant entachée d'un vice

[1] En 1900 on compte officiellement en France 45.148 associations non autorisées (Clunet, préface, p. IV).

[2] Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 301; Prache, *Pétition contre la Franc-maçonnerie*, 1905.

[3] Rousse, *Consultation sur les décrets du 29 mars 1880.*

[4] *Le procès de la patrie française*, Paris, 1899. — Clunet, p. 506.

[5] Voir les projets sur la liberté d'association de M. Tolain en 1871, de M. Dufaure en 1880, de M. Waldeck-Rousseau en 1882, de M. Floquet en 1888, de M. Fallières en 1892. Le rapport de M. Trouillot à la Chambre énumère, 32 projets de loi, amendements, ou rapports, depuis 1871.

capital. Sous l'empire de préoccupations que nous signalons plus loin, le législateur excluait du droit à la liberté d'association toute une catégorie de citoyens, les membres de ces congrégations religieuses qu'il ne prenait même pas la peine de clairement définir.

Contraint par l'opinion publique, le législateur reconnaissait aux citoyens le droit de s'associer librement en face de l'État; allait-il permettre aux associations d'acquérir la personnalité et de posséder un patrimoine? Sur ces deux points l'omnipotence de l'État ne devait pas être entièrement détruite, et pour une part importante devait subsister la théorie qui permet à l'État de s'opposer à la perpétuité de tout être collectif et à la constitution par cet être collectif d'un patrimoine durable. Ces deux points sont cependant pour la vie de l'association, d'une importance capitale, car il est bien certain que si l'association n'est pas assurée de pouvoir subsister, si elle n'a pas le droit de posséder[1], il n'existe aucune garantie pour l'intérêt collectif distinct de celui des individus qui composent le groupement.

Dans le système législatif actuel, c'est encore l'État qui concède la personnalité aux associations reconnues d'utilité publique. Les associations, il est vrai, peuvent acquérir la personnalité par une simple déclaration, mais cette personnalité des associations déclarées, acquise sans l'intervention de l'État est, comme nous allons le voir, des plus restreinte. Le législateur n'a pas consacré le système qui existe aux États-Unis et qui attribue *l'incorporation* à toute association adoptant certaines règles posées par avance[2]. C'est aussi le système qui existe dans notre droit

[1] « La liberté de l'association sans le droit de posséder est un mot vide » (M. Rostand, *La loi de 1901 et l'association ordinaire. — Tract du comité de défense et de progrès social*).

[2] Sur la législation des États-Unis, voir : *La participation des particuliers à la poursuite des crimes et des délits*, p. 198. — *La Réforme sociale*, 16 juin 1905, p. 947. — En Hollande la personnalité civile est accor-

pour les sociétés, lesquelles ont la personnalité par le fait seul qu'elles se conforment aux conditions de publicité et de constitution fixées par la loi. Dans le système de la loi de 1901 il faut une autorisation des pouvoirs publics pour conférer à l'association déjà déclarée la complète personnalité[1].

L'autorité publique peut aussi prononcer la dissolution de l'association reconnue d'utilité publique[2], mais l'association déclarée, et c'est là, il faut le reconnaître, un progrès, ne peut être dissoute que par une décision de justice[3].

Quant au droit de posséder un patrimoine il n'existe pour les associations qu'entouré des restrictions qui tendent à entraver le plus possible la constitution de ce patrimoine et à le soumettre en tout cas au contrôle de l'État. Les associations reconnues d'utilité publique ne peuvent posséder d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires au but qu'elles se proposent[4], elles ne peuvent recevoir des dons et legs qu'avec l'autorisation administrative; elles ne peuvent accepter une donation mobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur[5]. Les associations

dée aux associations enregistrées et l'enregistrement n'est refusé qu'aux associations contraires à l'ordre public (*Annales du musée social*, citées par le *Bulletin de la semaine* du 13 novembre 1907).

[1] Décret du 16 août 1901, article 8.

La reconnaissance est même plus difficile à obtenir qu'autrefois car il faut un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire en assemblée générale du Conseil d'État, tandis qu'on se contentait d'un décret pris avec l'avis de la section de l'intérieur (Berthélemy, p. 302).

[2] Cela résulte des travaux préparatoires (Taudière, *Sociétés et associations*, 1904, p. 57).

[3] Sauf dans le cas spécial de dissolution administrative prévu par l'article 12 de la loi de 1901.

[4] L'article 11 de la loi de 1901 ajoute que toutes les valeurs mobilières de l'association doivent être placées en titres nominatifs.

[5] Article 11. — Il faut noter ici les dispositions prises par la loi de 1905

déclarées, à l'opposé de ce qui est admis par la jurisprudence pour les syndicats constitués d'après la loi de 1884, ne peuvent recevoir à titre gratuit[1], elles ne peuvent posséder que les cotisations de leurs membres et les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elles se proposent »[2]; à la dissolution statutaire ou forcée de l'association, si les statuts n'ont pas prévu la dévolution des biens ou si l'assemblée générale n'en règle pas la dévolution, un curateur est nommé par le tribunal[3]. On a soutenu que, faute d'affectation par l'assemblée générale, le patrimoine appartiendra à l'Etat comme biens vacants et sans maître[4].

C'est encore ici la peur de la mainmorte qui se manifeste, comme si cette mainmorte n'existait pas avec le patrimoine des établissements publics et des sociétés, au moins des sociétés anonymes, qui cependant poursuivent un but essentiellement lucratif, alors que l'association se propose un but désintéressé au point de vue pécuniaire. Mais il s'agit au cas des sociétés de ce qu'on a appelé la mainmorte « laïque ». C'est surtout la peur de la main-

sur la séparation pour limiter et contrôler le patrimoine des associations cultuelles prévues par cette loi (articles 21 et 22).

1 « Le législateur a paru très préoccupé de maintenir la prohibition de recevoir à titre gratuit et d'en assurer l'observation » (Taudière, *Sociétés et associations*, 1904, p. 39).

On discute même la question de savoir si les associés peuvent procéder par voie d'apport au jour de la déclaration de l'association (*eod. loco*, p. 42). C'est ce qui rend difficile à résoudre la question de savoir si on peut faire une fondation en créant une association.

2 Article 6 de la loi de 1901.

Sur la capacité commerciale des syndicats professionnels soumis à la loi de 1884, voir le *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1909, n° 1. — Voir aussi l'arrêt de cassation du 29 mai 1908 sur le droit des syndicats agricoles de faire des achats et des ventes pour le compte de leurs adhérents.

3 Article 14 du décret du 16 août 1901.

4 Opinion de MM. Trouillot et Chapsal rapportée par Taudière (*Sociétés et associations*, p. 52).

morte aux mains des associations religieuses qui va les soumettre à des impôts exorbitants, impôt sur le revenu et droit d'accroissement que la jurisprudence étendra même aux associations ayant simplement un but religieux[1]. Aux États-Unis au contraire les associations de bienfaisance et d'éducation sont exemptes de certains impôts en raison des services qu'elles rendent et que le législateur a su reconnaître[2].

Enfin, dans la législation actuelle, et malgré le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, une catégorie d'associations va être soumise à des règles particulièrement prohibitives sous l'influence de l'hostilité envers l'idée religieuse[3]. Ce point de vue est en effet celui qui domine la législation en matière d'association. L'État, sous l'impulsion de ceux qui le dirigent et l'accaparent, est devenu, nous l'avons montré, essentiellement antireligieux. La préoccupation de faire la guerre à l'idée religieuse, de réaliser ce qu'on a appelé l'unité morale par la suppression de toute organisation ayant un caractère religieux, pèse sur toute notre législation, comme si c'était là le péril suprême nécessaire à conjurer. C'est la crainte, chez ceux qui se proclament les adeptes des idées libérales[4], de donner aux

[1] La Cour de cassation (chambre des requêtes), a jugé, le 4 juin 1907, que l'impôt sur le revenu et la taxe d'accroissement doivent être acquittés par les associations qui, sans même présenter le caractère des congrégations ou de communautés, sont à titre principal et prédominant constituées dans un but religieux (*Gazette des Tribunaux*, 10 juin 1907. Cassation, 24 novembre 1908, *Gazette des Tribunaux*, 1er décembre). — Voir l'application de ce principe à des associations d'enseignement dans les arrêts de cassation du 19 mai 1908 (*Gazette des Tribunaux*, 25 mai 1908).

[2] *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1881, p. 467, 474; 1905, p. 262.

[3] Cette hostilité contraste avec la tendance qui domine en Angleterre de considérer comme abrogées les dispositions légales contre les ordres religieux. Voir les faits que nous avons cités à la Société de législation comparée (*Bulletin*, 1906, p. 196).

[4] A la séance du 5 mai 1872, M. Brisson prononçait à l'Assemblée na-

associations religieuses la faculté de se former, qui a constitué, on peut l'affirmer, le plus sérieux obstacle à la reconnaissance en France de la liberté d'association, et y a retardé sa proclamation [1]. C'est aussi une pensée d'hostilité religieuse qui est le vice capital de la loi de 1901.

Dans l'article 2 de la loi, voté sous la pression de préoccupations et d'influences politiques, le législateur n'a pas voulu maintenir [2] d'exclusion au regard des associations ayant un but religieux ; il a permis à toute association de se former librement par une simple déclaration, mais dans un titre spécial de la loi il a visé les congrégations religieuses.

Qu'est-ce qu'une congrégation ? C'est ce que le législateur a refusé de préciser, laissant à la jurisprudence le soin de déterminer les caractères de la congrégation, alors qu'il était impuissant à le faire lui-même [3]. Comment refu-

tionale les paroles suivantes : « Ni de ma part, ni, j'en suis convaincu, de la part d'aucun des membres qui siègent sur les mêmes bancs que moi, ne s'élèvera la prétention de faire revivre les lois répressives de la liberté des associations religieuses » (Consultation de M. Rousse, p. 50).

[1] Il faut y joindre aussi la crainte des associations révolutionnaires qui a inspiré la loi de 1834, mais la crainte de donner la liberté aux associations religieuses et aux congrégations domine visiblement la plupart des projets de loi déposés depuis 1870. Cette hostilité s'est surtout traduite par les décrets de 1880.

[2] L'amendement de M. Groussier qui a fait insérer dans la loi l'article 2 permettant la formation d'associations sans déclaration avait été l'objet d'une proposition d'addition de M. Fournière : « les associations de personnes autres que les associations religieuses » (séance du 4 février 1901). — Cette addition a été supprimée par la commission du Sénat.

[3] On tombe dès lors dans un vague et complet arbitraire. Voir le rapport de M. Laurent-Athalin à la Cour de cassation dans l'audience du 11 juin 1903 : « Il faut reconnaître que l'énumération des caractères de la congrégation présenterait tous les dangers d'une définition. En l'absence de toute formule il faut continuer à considérer comme congrégation, ce qui, *sous l'ancien régime*, était considéré comme tel ». — Et dans la même affaire les conclusions de M. le Procureur général Baudouin : « Les vœux, non plus que la vie en commun, ne sont pas des éléments essen-

ser les droits qui venaient d'être reconnus aux citoyens en matière de liberté d'association à une catégorie de Français jouissant de tous leurs droits politiques? Comment donner à l'État le droit de leur interdire l'exercice d'une liberté reconnue désormais à tous[1]? Cette prétention semblait insoutenable et cependant elle a été admise par le législateur. En vain voudra-t-on invoquer les précédents de l'ancien régime qui exigeait l'intervention de l'État pour la création d'une congrégation[2]. Comment, sous un régime légal qui proclame la liberté des associations, même des associations ayant un but religieux, pourra-t-on établir une différence entre les diverses sortes d'associations? Comment distinguer en droit la congrégation de l'association? Un seul critérium est possible : celui qui résulte des vœux et par là-même de l'obéissance à un supérieur. Mais de quel droit et au nom de quelle disposition légale pourra-t-on tenir compte des vœux sous l'empire d'une législation qui a cessé, depuis 1790, de leur reconnaître aucun effet juridique et qui affiche de plus en plus la prétention de rester étrangère à tout engagement de conscience[3]?

Ces objections, irréfutables selon nous, n'ont pas arrêté le législateur. Après avoir posé le principe de la liberté

tiels de la congrégation. Tout est une question de fait » (*Gazette des Tribunaux*, 12 juin 1903).

[1] Lord Cranborne interpellé à la Chambre des Communes le 23 juillet 1903 sur l'application de la loi de 1901 aux bénédictins anglais de Douai faisait la déclaration suivante : « Une loi comme celle des associations ne serait jamais votée en Angleterre; je ne puis qu'être surpris de ce que le Gouvernement français ait jugé nécessaire de formuler une pareille loi » (cité d'après les journaux anglais par le *Bulletin de l'Archiconfrérie de Notre-Dame de Compassion*, 15 avril 1904, p. 123).

[2] Voir dans la discussion de la loi de 1901 : M. Waldeck-Rousseau (séances des 21 janvier et 13 juin 1901), M. Trouillot (15 janvier 1901).

[3] M. Piou à la Chambre (17 janvier 1901). M. Ribot (22 janvier 1901). C'est bien de leurs engagements de conscience que M. Waldeck-Rousseau demande compte aux membres des congrégations quand il leur reproche de se dépouiller « de la personnalité humaine » (21 janvier 1901).

d'association, il a retiré le droit d'en user à toute une catégorie de citoyens, à tous ceux qui prennent, dans le for intérieur de leur conscience, des engagements que le même législateur déclare inexistants et dépourvus de toute sanction dans les actes de la vie civile. Le principe de l'ancien droit est ainsi retourné : on reconnaît les vœux pour en faire une cause de déchéance contre ceux qui les ont faits[1].

La congrégation religieuse ne peut être reconnue d'utilité publique par un décret, elle ne peut se former librement par la déclaration, elle ne peut même pas exister sans personnalité comme toute association non déclarée, elle ne peut exister et être licite qu'en vertu d'une autorisation donnée par une loi[2] ; cet acte législatif est en effet nécessaire non seulement pour lui donner la personnalité, mais même, au point de vue pénal, fût-elle une congrégation charitable et hospitalière, pour assurer à ses membres le droit de se grouper par le lien du contrat d'association[3]. Bien plus, la congrégation religieuse, même constituée régulièrement par un vote du Parlement pourra être dissoute par un simple décret, l'État brisant ainsi l'organisation qu'il a permis de constituer et dont les intéressés

[1] « Sans cet acte de foi, vous eussiez vécu tranquille dans votre maison, avec vos amis ; cet acte de foi change tout. On vous enverra des gendarmes à votre porte et dans votre intérieur ; vous aurez beau invoquer la propriété, le domicile, la liberté individuelle : on vous répondra que toutes ces choses sont sacro-saintes, mais que la liberté de conscience l'étant bien davantage, on est obligé de vous ôter malgré vous le poids insupportable de votre vœu » (Lacordaire, *Mémoire pour le rétablissement des Frères Prêcheurs*).

[2] Article 13 de la loi de 1901.

[3] Les établissements d'une congrégation autorisée ne pourront être fondés qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'État. Le Conseil d'État considère comme un établissement une école tenue par des congréganistes même si elle appartient à des tiers (avis du 23 janvier 1902). La loi du 4 décembre 1902 sanctionne la défense d'ouvrir un établissement congréganiste « qu'il appartienne à la congrégation ou à des tiers ». Ici encore on ne définit pas ce que c'est qu'un établissement congréganiste.

pouvaient, de bonne foi, considérer comme certaine la durée. Ses biens seront dans ce cas l'objet d'une liquidation qui est une véritable spoliation car l'État dispose de biens qui ne lui doivent en aucune façon leur origine. Bien plus, encore, au moins dans l'application qu'on a fait dans la pratique, la loi rétroagit dans le passé[1]; elle considère comme illégales les congrégations dont l'existence était considérée comme régulière, mais qui n'avaient pas été créées par un texte législatif[2], comme illicites celles qui subsistaient en vertu d'une tolérance des pouvoirs publics fondée sur les services rendus et constituant au point de vue de la bonne foi et de l'équité une véritable reconnaissance. Toutes celles qui n'auront pas obtenu l'autorisation législative, on les signale à la convoitise des masses populaires[3], on les exproprie dans un délai très bref et dans des conditions particulièrement odieuses[4], on disperse leurs

[1] L'article 18 de la loi de 1901 est une innovation dans notre législation (Taudière, *Bulletin-commentaire des lois*, janvier 1902).

[2] Si en effet les congrégations, d'après la loi de 1817 et la loi de 1825 devaient être autorisées par une loi, depuis le décret-loi du 31 janvier 1852, tant d'exceptions avaient été introduites qu'on a pu dire que l'autorisation par décret était devenue la règle (Taudière, *Bulletin-commentaire des lois nouvelles*, janvier 1902).

Depuis la loi de 1901 des congrégations nombreuses autorisées par décret se sont vu retirer cette autorisation par un nouveau décret, en particulier, celles qui avaient été autorisées comme établissements d'enseignement (décret du 9 avril 1903). Auparavant la Chambre leur avait refusé l'autorisation législative qu'elles sollicitaient en tant que de besoin (*Bulletin de la Société d'éducation*, 1903, p. 286, 355).

[3] On sait que l'enquête dirigée par l'administration des domaines a prétendu fixer à un milliard les immeubles imposés au nom des congrégations ou *occupés* par elles. On y a compris les immeubles affectés aux œuvres de bienfaisance et même les locaux des écoles congréganistes qui très souvent n'appartenaient pas aux congrégations.

[4] Il faut envisager en effet les résultats immédiats et odieux des lois sur les congrégations religieuses : expulsion des congréganistes des immeubles où ils habitaient et vente de ces biens ; interdiction de la vie en commun qui est pour les autres citoyens l'exercice de la plus élémentaire

membres sans même toujours leur assurer les ressources prévues par la loi qui les dépouille[1].

Celles qui demanderont l'autorisation législative ne verront même pas leurs demandes soumises à un examen ; ces demandes seront repoussées en bloc, par un vote d'ensemble, et sans discussion[2].

Les congrégations subsistantes sont depuis longtemps soumises à des impôts exorbitants[3] qui ont pour objet avoué de faire disparaître la mainmorte, comme si la mainmorte religieuse était la seule existante aujourd'hui, et comme si ce qu'on peut appeler la mainmorte laïque n'existait pas, contrôlée et restreinte par l'État, mais en définitive consacrée et protégée par lui. Parmi ces congrégations, le législateur va distinguer de plus celles qui se livrent à l'enseignement, et dépassant encore les mesures prises par les décrets de 1880, la loi du 7 juillet 1904, sans tenir compte des services rendus ni d'un passé si utile au pays, les supprime définitivement par voie de fermeture

liberté ; obligation de plaider pour disputer aux liquidateurs leurs apports personnels. Aucune théorie juridique ne légitimera ces violations de l'équité.

[1] D'après l'article 18 des allocations sont attribuées aux membres des congrégations mais seulement après la réalisation de l'actif. Jusqu'à la fin de la liquidation il n'est pourvu qu'à « l'entretien des pauvres hospitalisés » (voir le décret du 11 juillet 1909).

[2] Dans les séances des 12, 13, 16, 17 et 18 mars 1903 la Chambre a, sur la demande du gouvernement, rejeté en bloc trois projets de loi. Ce vote n'a statué que sur les demandes présentées par certaines catégories de congrégations et en particulier par les congrégations enseignantes, mais on se réserve d opposer le même refus aux congrégations hospitalières et charitables. — Un jugement de Cambrai (juin 1909) a condamné comme ayant formé un établissement non autorisé cinq religieuses attachées à une clinique médicale.

[3] Taxe de mainmorte, impôt sur le revenu (établi sur un forfait à 5 0/0 du revenu des biens possédés et occupés), taxe d'accroissement convertie en une taxe annuelle d'abonnement (Taudière, *Sociétés et associations*, p. 76).

successive de leurs établissements suivant le bon plaisir des arrêtés ministériels[1].

Que vont devenir les biens des congrégations ainsi dissoutes? Pour les congrégations non autorisées il n'existait pas de personnalité morale et de toute évidence les biens appartenaient aux individus qui composaient la congrégation. C'est une situation de fait qui était reconnue par la jurisprudence[2]. Désormais nulle distinction : la congrégation non autorisée, c'est-à-dire inexistante au point de vue de la personnalité morale, est traitée comme la congrégation investie de cette personnalité et à laquelle le législateur retire la reconnaissance en prononçant sa dissolution[3]. La loi du 25 mai 1825, sur les congrégations de femmes, restituait les biens acquis à titre gratuit aux donateurs et à leurs héritiers au degré successible, et les biens acquis à titre onéreux devaient être distribués par moitié aux établissements ecclésiastiques, par moitié aux hospices[4]. Sur ces biens les membres de la communauté avaient droit, avant toute restitution, à une pension. La loi de 1901 ne permet la reprise que par les membres des congrégations

[1] Le 27 juin 1902 le ministre ferme 125 écoles, en juillet 2.500 écoles en vertu de la loi de 1901 ; en juillet 1904 on compte 2.500 arrêtés de fermeture en vertu de la loi de 1904 (*Les lois sur les associations*, 1905, publié par la Société d'éducation, p. 49 et 131).

Le 4 septembre 1904 à Auxerre le ministre se vante d'avoir supprimé 13.904 établissements congréganistes (Taudière, *Lois nouvelles*, 1904, p. 192).

[2] Voir : *Des libéralités aux établissements de bienfaisance*, p. 151. — Consultation de M. Barboux (avec adhésions) *Gazette des tribunaux* du 28 février 1901.

[3] Pour les congrégations de femmes autorisées avant la loi de 1901 et qui seraient dissoutes depuis lors, il semble que la loi de 1825 reste applicable.

[4] La loi de 1904 a adopté le système de la loi de 1825, mais avec cette disposition que, après le prélèvement des pensions, le prix des biens acquis à titre onéreux ou qui ne feront pas retour, serviront à augmenter les subventions de l'État pour les maisons d'école. C'est la confiscation au profit de l'État.

et les héritiers du donateur des biens qui appartenaient aux congréganistes antérieurement à l'entrée dans la congrégation ou qui leur seraient échus par succession *ab intestat* par donation ou legs en ligne directe. Les actions en reprise et en revendication sont limitées à un délai de six mois à partir du jugement qui nomme le liquidateur[1]. Quant aux biens non repris ou à ceux acquis à titre onéreux, l'actif qui en résultera sera réparti entre « les ayants droit » sans qu'on puisse savoir quel sens le législateur a entendu attribuer à ce terme[2]. Ce n'est que « sur l'actif resté libre » que pourront être attribuées des pensions et allocations. On voit avec quel arbitraire le législateur a donné à l'État le droit de disposer de biens qui constituaient en réalité une propriété individuelle et privée, ou qui n'étaient entrés dans le patrimoine d'un être moral qu'avec la garantie de l'État, lequel aura désormais le droit de prononcer arbitrairement la suppression de cette personnalité[3].

[1] Sur le système de liquidation organisé par la loi de 1901 et sur les agissements des liquidateurs qui « n'étant responsables envers personne, pouvaient en prendre à leur aise avec leur mission », voir Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 309, et sources citées.

[2] Le reliquat de l'actif devait être attribué à l'État d'après le projet du Gouvernement et de la commission (La Chambre a repoussé cette solution le 26 mars 1901). Le Sénat a repoussé également la disposition qui interdisait aux membres de la congrégation dissoute d'arguer d'une société de fait ayant existé entre eux pour réclamer tout ou partie de l'actif. M. Waldeck-Rousseau a cependant soutenu que l'actif net devait être attribué à l'État. Une consultation de M. Barboux a fait justice de cette prétention. L'interprétation des mots : « ayants droit » n'en est pas moins réservée aux tribunaux. Des décisions ont consacré le droit de l'État (*La loi sur les associations*, Publication de la Société d'éducation, 1905, p. 118; *Gazette des Tribunaux* du 13 juin 1907). Le projet de M. Briand en 1908 sur la liquidation administrative des congrégations consacre le droit de l'État.

[3] On peut mettre en opposition avec notre législation française actuelle la législation des États-Unis. Voici comment, dès 1816, était formulé l'acte d'incorporation d'une congrégation religieuse :

Attendu que (telles et telles personnes dénommées) ont représenté qu'elles ont formé entre elles une association religieuse sous le nom des

Tel est le rôle attribué à l'État par le législateur vis-à-vis d'une catégorie d'associations. Après avoir posé le principe de la liberté d'association, après avoir semblé reconnaître la possibilité de l'existence des congrégations, le législateur, au lieu de régler sagement les conditions de leur existence, ne songe qu'à les faire disparaître. L'État, qui se refuse désormais à concourir à leur création, les surveille étroitement, il a le pouvoir de les détruire quand il lui plaît. L'État, investi du droit d'appliquer la loi de 1901, a, vis-à-vis de toute une catégorie de citoyens exclus du droit commun, le rôle de persécuteur et d'oppresseur des consciences.

Si nous essayons maintenant de résumer les observations qui précèdent et de caractériser l'attitude de l'État vis-à-vis des personnes morales et des associations, nous pouvons dire que l'État maintient autant qu'il le peut à leur égard son omnipotence. Au fond, il voudrait être la seule personne morale ; ne le pouvant, il conserve sur les personnes morales un pouvoir qu'il fortifie autant qu'il le peut.

Sœurs de charité de Saint-Joseph pour accomplir des actes de charité et d'utilité, spécialement pour le soin des malades, etc.

Attendu que, comme les personnes qui composent leur association changent perpétuellement par suite des décès et des nouvelles admissions, elles ne peuvent posséder leur propriété sous leurs noms propres, en raison des embarras très grands auxquels ces changements doivent donner lieu,... attendu que la difficulté de trouver une succession de dépositaires convenables doit exposer les pétitionnaires à de graves embarras, et même à la perte de leur propriété, en même temps que la crainte de semblables embarras peut empêcher d'autres personnes charitables de leur faire telles donations qui les mettaient en état de se rendre généralement utiles ;

Attendu qu'un remède efficace ne peut être apporté sans un acte qui constituerait les pétitionnaires en association incorporée... Il est décrété par l'assemblée générale du Maryland que lesdites et toutes celles qui leur succéderont seront constituées en corporation avec pouvoir de posséder, etc., à condition qu'elles n'occuperont pas plus de huit acres de terre et que leur propriété immobilière n'excédera à aucune époque la somme ou valeur de 50.000 dollars (cité par Mme de Barberey, *Vie d'Élisabeth Seton*, 1906, t. I, note 19).

Quant aux associations, il ne les accepte que contraint et forcé en quelque sorte par le mouvement qui se manifeste partout en faveur de l'association dans l'état actuel de nos mœurs. Il ne considère pas le droit d'association comme un droit essentiel et primordial tel qu'il est envisagé dans les pays anglo-saxons dont la législation facilite l'exercice de ce droit; dans ces pays la liberté d'association est un principe inviolable de droit public que respecte le législateur en donnant aux associations le moyen de se perpétuer et de posséder le patrimoine nécessaire à leur existence. L'État français favorise les sociétés, c'est-à-dire les associations de capitaux, les associations à but lucratif. Les associations de personnes sont envisagées par lui avec défaveur. L'État, à toutes les époques, fait preuve, à leur égard, d'un sentiment de méfiance; il est préoccupé de l'influence qu'elles peuvent exercer au point de vue politique, au point de vue de la force qu'elles pourront donner aux masses ouvrières, de leur action au point de vue religieux surtout. Il affecte de redouter les abus auxquels elles peuvent donner lieu, sans vouloir considérer les bienfaits qu'elles sont appelées à répandre. Il invoque certains abus du passé, sans vouloir envisager les nécessités de l'heure présente. Au fond, ce qu'il redoute, c'est la diminution de sa toute-puissance, c'est tout groupement qui s'organise en dehors de lui, surtout si ce groupement tend à être stable et durable[1]. Loin d'ouvrir largement les voies au régime de la liberté d'association, et d'adopter les principes libéraux de la législation anglo-saxonne, il voudrait maintenir les citoyens isolés pour continuer à imposer sa souveraine domination. Aussi n'accorde-t-il la liberté d'association qu'à regret, ou plutôt on la lui arrache par morceaux. Il la restreint au moins autant qu'il le peut en mesu-

[1] Sur la méfiance traditionnelle de l'État vis-à-vis de l'association voir : Taine, *Sa vie et sa correspondance*, 1907, t. IV. *L'association. Fragment pour le dernier volume des origines de la France contemporaine*, p. 351 et 355.

rant aux associations les droits qui leur permettent de posséder, c'est-à-dire de vivre. Il la refuse absolument aux associations dont le caractère répugne à l'idéal antireligieux qu'il s'est abusivement donné la mission de réaliser.

C'est parce que l'omnipotence de l'État s'impose ainsi, c'est parce que le pays n'a pu se défaire de l'idée de ce pouvoir absolu de l'État, que nous fait encore défaut une loi qui établisse réellement et loyalement le régime de la liberté d'association[1]. En s'opposant à ce que la question de la liberté d'association soit ainsi résolue, l'État sort de son rôle qui est de laisser s'exercer dans toute son étendue l'action de l'initiative privée. Il manque à son devoir quand il n'assure pas le fonctionnement, l'existence par la possibilité de constituer un patrimoine, et la durée de toute association qui n'est pas contraire à l'ordre public. Il y manque enfin, quand, par un contrôle abusif et une ingérence constante, il s'immisce dans la vie des associations dont il devrait encourager l'essor[2].

Nous ne voulons pas dire que l'exercice du droit d'association ne puisse entraîner aucun abus, mais l'abus ne doit pas conduire à méconnaître le droit lui-même[3]. La liberté d'association, nous l'avons dit à propos des conditions du travail, c'est la faculté de s'associer, mais c'est aussi la

[1] Des Cilleuls, *L'État et l'association* (*Réforme sociale* du 1er mars 1903).

M. Aynard faisait remarquer à la Chambre, le 20 mars 1901, qu'en France un projet sur la liberté d'association est toujours dirigé contre certaines associations.

On a même élaboré un projet sur la surveillance des associations *déclarées* d'après la loi de 1901.

[2] Ainsi l'arrêt de cassation du 29 mai 1908 a consacré la thèse qui interdirait aux syndicats agricoles de faire des achats et des ventes pour le compte de leurs adhérents. Le ministre de l'Agriculture a déposé le 19 juin 1908 un projet de loi permettant de constituer pour cet objet des syndicats économiques. On s'est ému de cet obstacle apporté à l'œuvre des syndicats agricoles.

[3] Ainsi la loi de 1791 qui, en raison des abus reprochés aux corporations, a interdit aux ouvriers de s'associer, a confondu le monopole et l'association (de Las Cases, Sénat, le 24 juin 1904, p. 623).

faculté de s'associer sans contrainte. L'association ne doit pas, comme le veut l'école socialiste, être un moyen de pression sur la liberté individuelle, un instrument de tyrannie en se substituant à l'Etat au lieu de se contenter de fournir à l'initiative privée le moyen de prendre son extension[1]. Chaque association ne doit pas non plus sortir du rôle qu'elle s'est proposé suivant son objet, et c'est là le danger des syndicats ouvriers quand ils oublient leur but professionnel pour s'attribuer un pouvoir politique[2] et électoral, des associations de fonctionnaires quand elles sont en révolte contre l'autorité hiérarchique. Encore bien moins une association doit-elle poursuivre la réalisation d'un programme de désordre contraire à la paix publique. C'est précisément à ce point de vue que doit intervenir l'État; c'est à cet égard, pour le maintien de l'ordre public par une action répressive, que son contrôle est justifié vis-à-vis de l'initiative privée ; c'est cependant à l'heure actuelle un rôle qu'il remplit trop souvent, d'une façon insuffisante[3]. Les abus de l'association, trouvent de plus leur contrepoids dans la liberté, l'association peut réparer elle-même le mal qu'elle a fait ; c'est ainsi que les excès des syndicats révolutionnaires peuvent être combattus par

[1] C'est ainsi qu'on n'a pas craint d'affirmer qu'on se trouve en présence « d'une véritable souveraineté du travail exercée par les syndicats ouvriers », que la loi de 1884 est « la reconnaissance par la loi française de la *souveraineté* économique des groupements professionnels » qui pourrait régler obligatoirement les conditions du travail (Paul Boncour, *Le fédéralisme économique*, 1901, p. 360).

[2] Il n'y a pas d'abus à redouter des associations professionnelles, disait M. Claudio Jannet (*Le socialisme d'État*, 1889, p. 65) si elles sont volontaires et si la loi maintient la liberté de travailler en dehors d'elles. — Nous ajouterons : et si on leur refuse un rôle d'action révolutionnaire. Or à l'heure actuelle, on a pu dire avec raison que nous en étions arrivés au syndicalisme révolutionnaire.

[3] Nous renvoyons à ce que nous avons dit à propos de la liberté du travail et de la sécurité publique.

des associations ouvrières nées d'une pensée de légitime protestation et de défense contre ces abus.

Mais, en regard des inconvénients qui peuvent résulter de la liberté d'association comme de l'usage de toute liberté, ne doit-on pas placer les bienfaits qu'elle peut assurer au point de vue social ? C'est l'association qui peut seule développer cette initiative privée à défaut de laquelle nous admettons seulement l'action de l'État. C'est elle qui peut assurer l'organisation du travail sur le terrain professionnel[1], qui peut aider à la défense de la famille, de la propriété, de la liberté d'enseignement, de la liberté religieuse, qui peut assurer le développement de la bienfaisance et l'aide réciproque des citoyens entre eux[2]. C'est encore l'association qui peut aider l'action de l'État dans le domaine qui lui est propre, et nous avons indiqué comment, par exemple, l'association pouvait, par la poursuite des délits, concourir puissamment au maintien de l'ordre public. Mais surtout, à un point de vue plus général et plus élevé, c'est l'association qui peut être l'intermédiaire entre l'individu et l'État, c'est elle qui peut être le contrepoids à la puissance excessive de l'État, c'est elle qui peut être l'obstacle à l'oppression de l'État en groupant en une force commune les particuliers que l'État écrase de toute sa masse quand ils sont isolés[3]. C'est donc l'association qui doit être le principal remède au mal que nous avons constaté, l'omnipotence de l'État. Elle doit substituer à l'individualisme égoïste et faible l'action de l'initiative individuelle fondée sur le concours réciproque, libre, et

[1] On l'a dit avec raison, la corporation est un élément constitutif de la société. — Voir le projet d'organisation professionnelle de M. de Castelnau et autres (*Bulletin de la Semaine*, 1er avril 1908). — Voir sur ce point les réserves de M. Hubert Valleroux (*Réforme sociale* du 16 février 1908).

[2] On pourrait ici rappeler quel a été le développement bienfaisant de la coopération et de la mutualité (Sur le développement de la mutualité en France voir la *Réforme sociale*, 1er juin 1908, p. 703).

[3] Cheysson, *La famille, l'association, et l'État*, 1904, p. 14 et 19.

dévoué des volontés qui constitue la véritable force à opposer à la tyrannie de l'État. Il faut que la sympathie publique se tourne de plus en plus vers l'association et que l'opinion envisage de plus en plus le côté essentiel de la question : réclamer l'exercice de ce droit, exercice libre et égal pour tous, sans autre restriction que les garanties indispensables à l'ordre public[1]. L'État en faisant respecter cet ordre public se maintiendra dans son véritable rôle. Nous insisterons dans nos conclusions sur la nécessité de rechercher principalement dans la liberté d'association et l'usage de cette liberté l'un des remèdes les plus efficaces à l'oppression de l'État. Mais avant de préciser quels sont les remèdes au mal que nous dénonçons, avant même d'en rechercher les causes, nous voulons, nous reportant aux observations déjà faites, mesurer l'étendue de ce mal, en envisager les conséquences, et apprécier la gravité du danger qui en résulte.

[1] Baudoux et Lambert, *Le droit commun*, *L'association* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1907). Le droit commun d'association, sans limites ni restrictions, « fournirait à la fois le couronnement et les structures propres à consolider les bases de l'édifice social fondé sur l'individualisme ».

CHAPITRE III

LE RÉSULTAT
L'OPPRESSION PAR L'ÉTAT ET SON TERME FINAL

Nous pouvons maintenant résumer les conclusions auxquelles nous sommes parvenus en examinant les principales matières dans lesquelles s'exerce l'intervention de l'État. Ces conclusions justifient, nous semble-t-il, d'une façon surabondante l'affirmation que nous avions émise à la fin du premier chapitre de cette étude. L'État ne se renferme pas dans les attributions qui lui sont propres ; il exagère son rôle ou même il en sort. Dans le domaine qui lui appartient, n'arrivant pas, dans bien des cas, à remplir d'une façon suffisante la mission qui lui est dévolue, il en dépasse plus souvent encore les limites et exerce son ingérence d'une façon abusive. Bien plus, il tend continuellement à sortir de ce domaine pour s'occuper des tâches qui ne sont pas les siennes. Il ne respecte pas d'une façon suffisante les droits naturels et primordiaux qui sont la garantie première de l'indépendance et de la dignité des citoyens, il repousse le concours que les particuliers pourraient efficacement lui apporter dans l'intérêt de la chose publique ; il manifeste sa méfiance pour l'initiative privée et cherche à la ruiner ou à la décourager en toute occasion. L'État veut tout faire, et tout faire seul, il envahit tout, et tend de plus en plus au monopole, il vise, en toutes choses à l'omnipotence. C'est là ce que démontre l'observation des faits.

Cette omnipotence de l'État est un abus et un danger; nous croyons l'avoir établi à propos de chacun des sujets

que nous avons envisagés. Il nous faut maintenant indiquer le résultat général auquel elle aboutit et qui est l'oppression du pays avec toutes ses conséquences[1]. L'oppression est le résultat auquel conduit fatalement la toute-puissance, car il est dans la nature humaine d'être portée à abuser d'un pouvoir sans contre-poids suffisant et dont les limites sont sans cesse reculées. Les hommes qui sont les agents de l'État et ceux qui le dirigent, trop souvent au profit d'un parti politique, ne sauraient remonter cette pente. L'État doit forcément abuser de son omnipotence et de cette omnipotence doit résulter nécessairement une oppression dont il nous faut préciser les moyens, les caractères, le terme final, et les conséquences.

Par quels moyens s'exerce cette oppression de l'État? Ces moyens nous les indiquerons sommairement, car nous les ferons ressortir encore en recherchant les causes du mal que nous signalons.

L'État trouve un premier moyen d'oppression dans la centralisation excessive dont souffre le pays. Il n'est plus à démontrer aujourd'hui que cette centralisation est, par son exagération même, un des vices les plus graves de notre organisation politique et administrative actuelle, et qu'elle a, au point de vue social, les plus désastreuses conséquences. Les remèdes qu'on a essayé d'y apporter n'ont été que des palliatifs insuffisants, les projets de réforme se sont succédés sans aboutir à des résultats satisfaisants, le mal cependant s'accroît sans cesse et éclate à tous les yeux ; il est devenu banal d'en constater l'étendue et les progrès tant de fois et si justement signalés[2]. On peut dire sous une forme triviale, mais non inexacte, que

[1] Nous parlons ici des résultats de l'omnipotence de l'État au point de vue social ; au point de vue économique nous avons constaté, à propos des interventions multiples et excessives de l'État, les résultats désastreux qu'elle produit au point de vue budgétaire.

[2] Voir plus loin à l'énoncé des remèdes qui pourraient être proposés à l'omnipotence de l'État.

nous vivons en France sous le régime du tout à l'État. Tout vient de l'État, tout se fait par l'État, et tous les rouages de l'État sont entre les mains d'un pouvoir central dont l'impulsion se fait sentir jusqu'à l'extrémité du pays par l'intermédiaire des organes qui se rattachent étroitement au mécanisme initial. S'emparer de ce pouvoir central, c'est, par là même, mettre la main sur le pays tout entier.

Du centre en effet vient l'impulsion et de nulle autre part[1]. Plus de forces sociales indépendantes de l'État, plus de pouvoirs locaux ni d'influences locales, plus d'initiative privée; tel est l'idéal sans cesse poursuivi par ceux qui dirigent le mouvement central ou qui en vivent.

Qu'est devenue la vie provinciale dont aujourd'hui des esprits généreux voudraient ressusciter l'activité[2]? Elle n'existe trop souvent que par la présence des fonctionnaires dont les intérêts locaux réclament à tout prix le maintien : l'éventualité de la suppression du tribunal, du sous-préfet, du retrait de la garnison, constitue la préoccupation la plus grave qui puisse, loin de Paris, animer les esprits. Le conseil général, malgré les espérances qu'on avait fondées sur la loi de 1871, est sous la surveillance du préfet, lequel ne lui permet d'émettre des vœux politiques, interdits par la loi, que quand ils sont favorables aux tendances du parti au pouvoir.

[1] Cette centralisation est aidée et accrue par la rapidité des moyens de communication qui se perfectionnent sans cesse : un coup de téléphone transmet l'impulsion du pouvoir central d'un bout de la France à l'autre :

« Il est si commode et si doux de tenir dans sa main tous les fils de cette vaste machine qu'on appelle centralisation, de faire mouvoir à volonté toute une grande société » (Odilon-Barrot, *De la centralisation*, 1861, p. 195).

[2] Le tableau tracé en 1861 par M. Odilon-Barrot a-t-il beaucoup changé: « Un pauvre petit commerce languissant, une colonie de fonctionnaires, voilà, sauf de rares exceptions, ce qui reste à des villes de province » (p. 167).

Nous pouvons faire pour la vie des communes la même remarque que pour la vie provinciale, sauf en ce qui concerne l'élection des maires (p. 64).

Qu'est devenue la vie municipale ? Nous l'avons indiqué à propos de l'envahissement du pouvoir administratif. Elle se réduit trop souvent à de mesquines compétitions et à des conflits de personnes et d'intérêts de l'ordre le plus infime. Quel est le pouvoir des représentants élus de la commune ? Il se réduit à voter un budget dont la plupart des dépenses sont obligatoires et peuvent être imposées d'office, à prendre des délibérations dans certains cas soumises à l'approbation du préfet ou exposées à être annulées par lui, sauf recours devant le Conseil d'Etat[1]. Le conseil municipal n'a plus aucun avis à donner pour le choix des instituteurs, il ne peut voter aucune subvention pour le culte[2] ni pour les établissements libres d'enseignement, il ne peut se réunir en dehors des sessions sans en avertir l'administration. Quand la loi a voulu que son vœu fût demandé au sujet de l'autorisation des établissements congréganistes, le pouvoir central n'en a tenu aucun compte. Il est obligé d'accepter les charges qu'imposent les lois d'assistance que l'Etat a organisées et qui, retombant en grande partie sur les communes[3], grossissent sans cesse.

Quel est le pouvoir du maire, mandataire des représentants élus de la commune ? Il est lui-même révocable par le chef de l'État, il ne peut agir sans le contrôle ou la surveillance de l'agent du pouvoir central, si ce n'est dans un petit nombre de cas et dans des limites restreintes ; il choi-

[1] Depuis l'arrêt du 29 mars 1901 le Conseil d'État reconnaît à tout contribuable le droit de se pourvoir en nullité des délibérations illégales.

[2] Un conseil municipal ne peut concéder au curé la jouissance gratuite du presbytère car toute subvention pour l'exercice d'un culte est prohibée (Conseil d'État, 8 janv. 1909, *Gazette des tribunaux* du 31). — Voir le projet modifiant la loi du 5 avril 1884 par M. de Castelnau en janvier 1909. — L'enseignement primaire est un service d'État subventionné par la commune.

[3] A propos de la loi sur l'assistance aux vieillards, voir Poidebard, *Revue catholique des institutions*, juin 1908, p. 486. — Sur l'absence de vie communale : Béchaux, *L'école individualiste*, p. 191 ; Groussau à la Chambre le 10 juillet 1909 (*Officiel*, p. 1969).

sit les employés de la mairie, mais il ne peut même pas révoquer le garde champêtre qu'il a seulement le pouvoir de suspendre. Toute la vie du pays vient de Paris, centre « congestionné » comme on l'a dit[1], de toute l'activité nationale. Cette absorption par la capitale de toutes les forces vives, en accélérant la dépopulation des campagnes[2], fait de la France un organisme hydrocéphale et contribue à accroître encore la centralisation excessive qui épuise le pays. Aucun instrument n'est plus puissant que cette centralisation pour favoriser l'oppression par un pouvoir de qui on est habitué à attendre en toutes choses la direction première.

Les organes de ce pouvoir central sont les fonctionnaires. Nous avons montré précédemment comment l'administration, nécessaire pour le fonctionnement des services publics, était devenue le fonctionnarisme qui se développe dans l'intérêt de l'État, comment les organes administratifs étaient absorbés par la bureaucratie. Nous avons constaté l'augmentation toujours croissante du nombre des fonctionnaires, leur choix presque toujours dicté par des préoccupations politiques, le système d'exclusion qui écarte de leurs rangs certaines catégories de citoyens, surtout ceux qui professent des opinions religieuses que l'État actuel

[1] Mot de Lamennais à la commission de constitution en 1848 : « Votre centralisation, c'est l'apoplexie au centre, et la paralysie dans les extrémités » (cité par Odilon-Barrot, p. 162).

Il est curieux de voir cette idée exprimée par Rousseau, et d'ailleurs sous la forme paradoxale qui lui est propre : « Paris est nourri par les provinces, et la plupart de leurs revenus se versent dans cette ville et y restent, sans jamais retourner au peuple ni au roi. Il est inconcevable que, dans ce siècle de calculateurs, il n'y en ait pas un qui sache voir que la France serait beaucoup plus puissante *si Paris était anéanti* » (*Emile*, L. V., éd. Musset-Pathay, t. IV, p. 450).

Les expositions universelles sont une des causes désastreuses de l'accroissement exagéré de Paris (M. Béchaux, *Le Correspondant* du 10 novembre 1907, p. 586).

[2] Méline, *Le retour à la terre*, 1905. — Voir l'assemblée générale annuelle de la Société d'économie sociale en juin 1909.

s'est donné la mission de combattre. Nous avons rappelé la dépendance étroite dans laquelle ils sont tenus vis-à-vis du parti politique au pouvoir. Cette sujétion des fonctionnaires s'exerce au profit de l'État qui les récompense, les révoque, ou au moins les déplace, souvent sans recours possible[1], et même parfois sans motifs avouables. L'État ne maintient leur existence dans bien des cas, n'augmente leur nombre, que pour conserver et accroître sa puissance. De leur côté, ils ne cessent de faire pénétrer partout l'omnipotence de l'État; c'est dans cette vue, qu'en toute circonstance, s'emploie leur activité. Le pouvoir administratif tend à absorber tous les autres ; le pouvoir judiciaire à l'appréciation duquel il soustrait le plus possible les agents de l'État et les intérêts auxquels l'État se trouve mêlé ; le pouvoir législatif sur lequel la bureaucratie et le pouvoir central qui dirige et inspire les élections exercent une prépondérante influence. Et comme s'il ne suffisait pas à l'État de se servir des fonctionnaires pour en faire les instruments de son oppression, il crée des fonctionnaires illégaux et occultes, délégués préfectoraux[2], membres de comités de surveillance jacobine, instituteurs détournés de leurs fonctions, qui viennent encore compliquer et renforcer les rouages mis en mouvement par le pouvoir central.

A cette action incessante des fonctionnaires vient encore s'ajouter le favoritisme, nous n'osons pas dire la corruption[3]. C'est de l'État, et par ses agents, que viennent les subventions, recommandations, autorisations, distinctions et faveurs de toutes sortes[4]. C'est de lui qu'émanent les

[1] Sauf exception pour les fonctionnaires dont le statut est réglé par des dispositions légales. Le Conseil d'État sanctionne, en cas de recours des intéressés, l'observation de ces règles (voir les exemples cités par M. Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 63, note 2).

[2] Voir les faits cités par M. Japy, *Les idées jaunes* p. 54.

[3] Certains faits, surtout en matière électorale, pourraient cependant justifier l'emploi de ce mot (Japy, p. 48).

[4] Déclaration du ministre de la Guerre à la Chambre le 2 décembre 1907 : « Dans ces dernières années plus d'un tiers des hommes de la

décorations[1] dont la recherche semble plus effrénée à mesure que le régime politique semble revêtir davantage un caractère démocratique. Ces distinctions deviennent de moins en moins la récompense des services rendus dans une carrière honorable, pour devenir la monnaie qui rétribue les services politiques. Là encore, et par les convoitises qu'il excite, par les amours-propres qu'il met en jeu, l'État trouve des ressources précieuses pour faire prévaloir sa toute-puissante influence.

Un autre moyen d'oppression, nous l'avons indiqué, à propos du droit d'association, c'est la passion qu'apporte l'État à détruire ou tout au moins à affaiblir l'initiative individuelle. En toute circonstance il fait appel à l'intérêt personnel, il écarte autant qu'il le peut, la représentation des intérêts collectifs. Il s'oppose de toutes ses forces à toute association, à tout groupement. Les associations, les groupements, il les subit quand les mœurs finissent par les imposer, mais ce qu'il recherche, c'est l'isolement des individus afin de pouvoir les dominer. L'individualisme, et nous entendons par là l'isolement individuel qui conduit souvent à l'égoïsme, plus souvent à l'inertie, a les faveurs de l'État. Par contre l'État répugne à l'initiative individuelle qui peut être un instrument de dévouement, et qui con-

réserve ou de l'armée territoriale ont sous divers prétextes échappé aux convocations ».

[1] Les journaux (*L'Eclair* du 20 juin 1908) peuvent signaler qu'à la date du 20 juin 1908, l'*Officiel* publie un mouvement d'officiers de l'Instruction publique et d'Académie comprenant 3.500 noms. Il ne s'agit que d'une seule des promotions qui ont lieu chaque année. On peut se demander quelle est, sur ce nombre, la proportion des services effectifs rendus à la cause de l'instruction publique. Le 4 janvier 1904 le *Journal officiel* publiait une promotion de 600 officiers de l'Instruction publique et de 3.200 officiers d'Académie.

On a pu compter jusqu'à 40 décorations différentes conférées par le Gouvernement français, depuis le commencement du siècle, y compris des ordres tels que : le dragon d'Annam, l'étoile noire du Bénin, l'ordre du sultan d'Anjouan, etc.

stitue toujours un symptôme d'activité, parce qu'elle peut devenir un obstacle à son absolue domination.

Tels sont les moyens dont se sert l'État pour exercer son oppression. De cette oppression quels sont les caractères? Elle est sans contre-poids, le plus souvent par la destruction de toutes les autorités sociales, des corps indépendants[1], de toute vie locale, par l'absence trop fréquente de toute initiative individuelle, par l'insuffisance des garanties assurées aux citoyens pour la protection de leurs droits essentiels et notamment de la liberté individuelle. L'administration centralisée et tyrannique est entièrement à la discrétion de l'État, ou plutôt elle est devenue l'État lui-même. Dans la magistrature les citoyens ne trouvent pas une protection suffisante parce qu'elle ne présente pas une indépendance complète[2], parce qu'elle est menacée dans les garanties qui lui restent[3], parce que les magistrats eux-mêmes, sont, en principe, à l'abri de tout recours de la part des justiciables, contre les excès de pouvoir qu'ils peuvent commettre. Du reste l'État, s'efforce, autant qu'il le peut, de faire prévaloir pour ses agents et pour lui-même le principe de l'irresponsabilité.

L'irresponsabilité, tel est en effet le caractère dominant de l'oppression exercée par l'État. L'État se proclame irresponsable dans la personne de ses agents. Nous avons indiqué comment il cherche à les mettre à l'abri de toute action devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, soit par des dispositions exceptionnelles comme l'article 75 de la consti-

[1] Le Play, *Réforme sociale*, t. III, p. 22. — Ferrand, *Césarisme et démocratie*, p. 38.

[2] « La corruption de la magistrature contemporaine par la politique, voilà évidemment, de l'aveu de tous, la raison par excellence de la nécessité d'une réforme dans nos institutions et nos mœurs judiciaires » (H. Joly, *De la corruption de nos institutions*, 1903, p. 62).

[3] « La démagogie veut une justice asservie au pouvoir judiciaire esclave de l'exécutif » (Picot, *La réforme judiciaire en France*, 1881, p. 368).

tution de l'an VIII, soit par la théorie de l'acte administratif fondée sur une conséquence rigoureusement tirée du principe de la séparation des pouvoirs. L'État maintient ces barrières protectrices avec un soin jaloux. Exception est faite quand le fonctionnaire a commis une faute personnelle. Dans ce cas seulement, c'est-à-dire quand il y a une faute indépendante de l'acte même de la fonction, le citoyen lésé peut poursuivre les fonctionnaires devant les tribunaux judiciaires en réparation du dommage causé[1]. Encore faut-il qu'il établisse cette faute et qu'il prouve, d'une façon précise, quel est le fonctionnaire qui doit en être déclaré responsable. L'acte de pure fonction ne peut être annulé que par le pouvoir administratif. Dans la plupart des cas l'agent de l'État est donc irresponsable. Et nous ne parlons ici que des agents proprement dits et de la situation qui leur est faite par les principes admis aujourd'hui par la jurisprudence ; quand il s'agit de politiciens couverts de la protection de l'État, on sait combien il est difficile d'obtenir en fait la sanction judiciaire méritée par leurs actes. N'a-t-on pas vu invoquer, pour les couvrir, une doctrine qui voudrait obliger l'action publique à s'arrêter devant l'arbitraire gouvernemental appelé « le fait du prince » ?

L'État, cherchant à s'opposer à tout recours contre ses agents, se proclame lui-même irresponsable. Qu'il s'agisse de la gestion de son domaine privé, des contrats passés par lui, il est soumis aux tribunaux judiciaires ; mais dans

[1] Dans ce cas, excepté s'il s'agit du domaine privé, l'État n'est pas responsable de la faute du fonctionnaire. L'article 1384 n'est pas applicable (Michoud, *De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents*, *Revue de droit public*, janvier 1895, p. 401).

L'acte illégal annulé ne perd pas son caractère administratif, il laisse subsister un « agissement administratif » qui ne peut être apprécié par les tribunaux judiciaires. C'est ainsi, disait M. Lacoin à la Société des prisons, « qu'à force de distinguer et de sous-distinguer on amène ceux qui ne sont pas des techniciens à ne plus rien voir de clair » (*Revue pénitentiaire*, mars 1906, p. 401).

un grand nombre de cas de ce genre, par exemple quand il s'agit de marchés de travaux publics et de marchés de fournitures, il se soustrait à cette compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire ou soumet à des formalités spéciales les actions intentées contre lui[1]. Tous les autres actes de la puissance publique se divisent en actes de gestion et en actes d'autorité.

Quand il s'agit d'actes de gestion en dehors du domaine privé, c'est seulement devant les juridictions administratives qu'un recours peut être porté. C'est ainsi qu'il a été décidé que l'administration est seule compétente pour connaître des actions intentées contre l'État en raison du fonctionnement des services publics. Mais en pareil cas la responsabilité de l'État n'est pas soumise à des règles précises, elle est fondée sur l'équité et, d'après le tribunal des conflits, « elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service »[2]. Si en fait, et par l'appréciation large du Conseil d'État, la réparation du dommage causé, est souvent équitable, il n'en est pas moins vrai que cette réparation a, comme on l'a dit, le caractère d'une véritable aumône[3]. Il faudrait, comme on l'a réclamé, que même en dehors de la question de compétence, l'État fût soumis aux règles du droit privé, non seulement quand il s'agit de son domaine privé, mais toutes les fois qu'il fait acte de gestion.

Quand il s'agit d'actes d'autorité, en dehors des cas où il peut y avoir lieu à recours pour excès de pouvoir, le

[1] Ainsi la production du mémoire préalable exigé par la loi du 5 novembre 1790. — Ainsi la procédure spéciale en matière d'enregistrement.

[2] Affaire Blanco (Dalloz, 1873, t. III, p. 20).

[3] Michoud, cité *suprà*. — Dans ce cas la responsabilité seule de l'État est engagée et l'agent auteur du dommage n'est pas poursuivi. — Robert Picot, *De la responsabilité de l'État du fait de ses préposés*, 1900. — Le projet de loi adopté par le Sénat le 3 mars 1909 rend l'État civilement responsable des dommages-intérêts prononcés contre les magistrats.

principe est l'irresponsabilité de l'État. Le citoyen lésé dans ses intérêts par un acte administratif qui ne viole pas ses droits et n'ouvre pas un recours contentieux n'a d'autre voie que le recours gracieux. A ce principe la jurisprudence du conseil d'État apporte il est vrai deux restrictions : un recours est possible contre un acte de gouvernement quand il s'agit d'un détournement de pouvoir, c'est-à-dire quand un administrateur se sert de son autorité pour un objet autre que celui en raison duquel elle lui a été dévolue. Un recours est encore possible pour violation de la loi et des droits acquis, par exemple si un fonctionnaire jouissant par la loi d'un statut spécial a été lésé dans ses droits à l'avancement.

Mais il faut observer combien cette garantie est précaire : le ministre saisi d'un recours pour détournement ou abus de pouvoir a quatre mois pour statuer[1], il faudra ensuite compter avec les délais nécessaires pour que le Conseil d'État saisi de la décision ministérielle puisse se prononcer, et le recours n'est pas suspensif. C'est donc tardivement que la réparation de l'acte arbitraire pourra être obtenue, et cette réparation ne pourra consister que dans l'annulation de cet acte[2]. Le citoyen lésé ne peut prétendre à aucune indemnité en vertu de ce principe que l'État, envisagé comme puissance publique, est irresponsable[3]. Il faut de plus un acte gouvernemental contre lequel le recours puisse être formé; si le ministre qui doit prendre une mesure pour l'exécution de la loi s'abstient de la

[1] Décret du 2 novembre 1864. — Loi du 17 juillet 1900.

[2] La jurisprudence n'admet pas que l'excès de pouvoir qui a motivé l'annulation d'un acte administratif par le Conseil d'État entraîne la responsabilité pécuniaire de l'État (Michoud, *eod. loc.*, 1895, p. 259). — Voir cependant quelques exceptions (Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 83). — Voir les observations de M. Le Poittevin à la Société des prisons (*Revue pénitentiaire*, février 1908, p. 240).

[3] La loi du 8 juin 1895 sur la réparation des erreurs judiciaires est une exception à ce principe.

prendre, il n'existe aucun moyen légal de l'y contraindre. Enfin s'il s'agit d'actes de la puissance publique, d'actes de gouvernement, qui visent des intérêts généraux sans qu'aucun droit particulier soit spécialement atteint, le principe de l'irresponsabilité se dresse dans toute sa force. Contre les abus d'autorité commis par la puissance publique nulle garantie formelle ne peut être invoquée. Le chef de l'État n'est responsable que devant le Parlement et dans le seul cas de haute trahison. Quant à la responsabilité des ministres, elle ne pourrait être prononcée pour crimes commis dans leurs fonctions que par le Parlement; l'instabilité ministérielle aussi bien que les mœurs politiques actuelles la rendent en réalité absolument illusoire[1]. Vis-à-vis des particuliers ils ne pourraient, comme les fonctionnaires, être poursuivis devant les tribunaux judiciaires que pour leurs fautes personnelles[2].

Ajoutons, qu'à l'exemple de l'État, la commune cherche à échapper à toute responsabilité née du fait de ceux qui l'administrent. D'après la loi du 5 avril 1884 qui a sur ce point reproduit la loi du 10 vendémiaire an IV, les communes sont civilement responsables des actes commis par les attroupements, à moins qu'elles n'aient pris toutes les mesures en leur pouvoir, à moins encore qu'elles n'aient la disposition ni de la police locale, ni de la force armée. Il en résulte que les villes de Paris et de Lyon, qui n'ont pas la direction de leur police locale, se sont déclarées irresponsables de dommages causés ainsi sur leur territoire, l'État de son côté rejetant toute responsa-

[1] Les ministres sont mis en accusation par la Chambre et jugés par le Sénat (voir dans le *Bulletin de la Société de législation comparée,* août 1908, p. 424, l'étude de M. Combes de Lestrade *sur la responsabilité ministérielle en droit comparé*).

[2] Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 75.

Encore faudra-t-il que cette faute personnelle du ministre puisse être détachée de sa fonction (M. Lacoin, *Revue pénitentiaire*, mars 1906, p. 400).

bilité en raison de ces faits; ce conflit a donné lieu à de scandaleux dénis de justice[1]. Il en résulte aussi que les communes dont la police locale est insuffisante ont cherché à rejeter sur l'État la responsabilité des faits survenus[2]. C'est avec raison qu'on a proposé de faire rentrer les villes de Paris et de Lyon dans le droit commun et d'établir la responsabilité de l'État, ou tout au moins d'accorder à la commune un recours contre l'État devant le Conseil d'État, en cas de faute lourde de ses représentants[3].

Cette irresponsabilité de l'État est encore fortifiée par l'irresponsabilité du législateur. Annihilant complètement à son profit le chef de l'État, lequel renonce à se servir des pouvoirs que lui confrère la Constitution[4], le législateur ne s'arrête pas devant la crainte de violer les garanties suprêmes qui doivent être reconnues à tous les citoyens; il ne trouve dans la Constitution aucune borne à sa toute-puissance, si ce n'est la disposition qui lui interdit de modifier la forme ou plutôt l'étiquette du gouvernement[5]. Il s'arroge, nous l'avons vu, le droit de porter

[1] Voir les faits signalés par les journaux en 1897 à propos des troubles de Lyon. — Voir aussi les conséquences des troubles du quartier Latin en juillet 1893. Les sociétés fermières des Kiosques lumineux et les commerçants lésés font sommation au préfet de la Seine comme représentant l'État de constater les dégâts commis. Le ministre de l'Intérieur répond par une fin de non recevoir formulée dans sa circulaire du 8 août 1893 au préfet et se fondant sur la doctrine de l'irresponsabilité de l'État agissant comme puissance publique (Journaux du 24 août 1893).

[2] Affaire Crettiez, arrêt de la Cour de Chambéry du 6 mai 1907 et arrêt de rejet du 6 juillet 1908 (*Gazette des Tribunaux* du 6 juillet 1908).

[3] Voir les propositions de MM. Fleury Ravarin et Gourju (*Gazette des Tribunaux* des 9 et 10 juin 1906).

Le Sénat a adopté un contre-projet de M. Fessard qui donne en tout cas aux personnes lésées un recours contre l'État, recours qui était réclamé par les Chambres de commerce.

[4] Droit d'ajourner les Chambres, de dissoudre la Chambre des députés, de demander par un message une nouvelle délibération d'une loi non promulguée.

[5] Loi du 14 août 1884 (art. 2).

atteinte à la propriété, à la capacité civile des citoyens, et même de nommer aux fonctions publiques[1]. L'inconsistance actuelle de la majorité parlementaire, toujours dominée par l'esprit de parti et par les calculs les moins avouables de l'intérêt électoral et personnel, rend cette action du Parlement, action souveraine jusqu'à l'absurde[2], plus dangereuse encore. Par sa toute-puissance le législateur accroît l'omnipotence de l'État qu'il arme de pouvoirs nouveaux ou dont il consacre, par l'approbation donnée à des actes arbitraires ou oppressifs, l'influence suprême. Ce n'est donc pas dans le législateur que les citoyens peuvent trouver une garantie contre l'omnipotence de l'État; bien au contraire le législateur consacre et impose cette omnipotence dont il profite lui-même[3].

Tels sont les moyens, tel est le caractère de l'oppression qu'exerce l'État. Quel en est le terme final? Elle se résout, en pratique et en fait, dans la doctrine de l'absolutisme de l'État. On s'achemine à l'application des théories du contrat social qui tendent à faire de l'État le maître absolu de tout, théories qui ont trouvé leur expression, à l'époque révolutionnaire, dans le jacobinisme aujourd'hui de plus en plus en honneur[4]. C'est en réalité le retour à la con-

[1] Voir le 12 juillet 1906 une loi ordonnant l'inscription d'un avocat au barreau de Paris.

[2] « La grande superstition politique » c'est « le droit divin des Parlements » qui leur permet de tout faire (Herbert Spencer, *L'individu contre l'État*, p. 116).

[3] Sur l'omnipotence du Parlement : Piou, *Le Correspondant*, 10 octobre 1907, p. 11. — Sur la candidature officielle : Ferrand, p. 43 et s., 151 et s.

[4] Taine, *Sa vie et sa correspondance*, t. IV, 1907 : « Parmi ces organes (qui composent le corps social), il en est un d'espèce supérieure, l'État, siège de l'intelligence ; en lui seul résident la raison, la connaissance des principes... dans les autres il n'y a que des pensées brutes, tout au plus un instinct aveugle. C'est pourquoi l'État sait mieux ce qui leur convient » (p. 351). « Les deux tendances que Rousseau a fomentées, que la Révolution a développées et que nos historiens ont justifiées, à

ception antique de l'État[1] : les citoyens sont faits pour l'État, bien loin que l'État soit fait pour les citoyens. Dès lors il n'y a plus à tenir compte ni des forces sociales, ni des groupements naturels, ni des droits individuels et primordiaux : on en revient au principe de la raison d'État placée au-dessus de tout. L'État est une sorte de fétiche auquel on peut tout sacrifier. On arrive même parfois à invoquer ouvertement ce principe. En même temps on s'habitue à recourir à la terminologie de l'ancien régime[2], à chercher dans l'arsenal des anciens textes pour les remettre en vigueur les dipositions qui peuvent être considérées comme non abrogées[3]; on s'abrite, dans certains cas, sur ce qu'on appelle « le fait du prince »[4], abus singulier des mots qui dénote une corruption complète des idées, car l'expression « fait du prince », ou bien est improprement employée pour désigner la force obligatoire de la loi, ou bien symbolise l'arbitraire gouvernemental du pouvoir qui dirige l'État et en fait mouvoir à son profit tous les rouages[5].

La doctrine de l'absolutisme de l'État, ou tout au moins celle qui vise à donner à l'État, en toutes choses, le maxi-

savoir la tendance anarchique et la tendance despotique, se retrouvent dans toute notre histoire depuis quatre-vingt-dix ans » (p. 120).

[1] « La liberté individuelle ne pouvait pas exister. Le citoyen était soumis en toutes choses et sans nulle réserve à la cité; il lui appartenait tout entier » (Fustel de Coulanges, *La cité antique*, p. 262).

[2] Tribunal des conflits du 10 novembre 1906 : « Considérant que la *régale*, maintenue dans notre droit moderne par le décret du 6 novembre 1813, est une dépendance de la souveraineté de l'État » (*Gazette des Tribunaux* du 15 décembre 1906).

[3] C'est le procédé auquel on a eu recours pour les mesures dirigées contre les congrégations religieuses.

[4] On trouve cette expression employée dans les décisions judiciaires, par exemple à propos des laïcisations d'école : « Attendu que la commune prétend que l'exécution des charges de la donation est devenue actuellement impossible pour elle, par suite *d'un fait de prince* ou cas de force majeure » (Sirey, 1889, t. I, p. 148).

[5] Voir *Le Temps* du 26 juin 1904.

mum de la puissance, a été appelée l'étatisme. On peut la nommer plus justement, pour bien déterminer le caractère qu'elle revêt actuellement, le socialisme d'Etat[1]. L'État en effet, d'après les tendances qui, de plus en plus, se font jour, est le principe de toute vie sociale : tout doit se faire par lui, il peut tout, il dirige toutes choses, et il est, en toutes matières, le suprême réformateur. Il semble qu'il n'ait que des droits sans avoir en même temps des devoirs.

L'État est tout dans les lois, et le législateur a tendance à tout lui rapporter. Malgré les différences qui la séparent du collectivisme[2], la doctrine étatiste est un acheminement au collectivisme; comme le collectivisme, l'étatisme est une expropriation[3]. C'est ce que nous croyons avoir établi dans les chapitres précédents par l'observation des faits. L'étatisme est l'expropriation des biens, car il tend à absorber la propriété privée par l'excès de l'impôt et par la forme même de l'impôt[4], par l'établissement et l'accroissement des monopoles, par la tendance à faire de l'État-patron le patron le plus puissant, le patron dominant et dirigeant les autres patrons, en attendant qu'il devienne le patron universel. L'étatisme est l'expropriation des personnes, car il vise à établir sa mainmise sur l'éducation de l'enfant et sa tyrannie politique sur les citoyens.

L'État est tout dans les mœurs. L'étatisme est l'expropriation de l'activité des citoyens, car, sous la pression de l'État, les initiatives individuelles sont brisées ou énervées,

[1] « Le terme socialisme d'État indique la tâche qu'a l'État, dans l'intérêt social, de réglementer toute l'organisation juridique de l'économie, même de l'économie privée, au moyen de l'État et dans l'intérêt social ». (Définition de Wagner citée par M. Béchaux, *L'école individualiste*, p. 174).

[2] L. Say, *Le socialisme d'État, Journal des économistes*, 15 novembre 1894.

[3] L'étatisme tend à mettre tous les moyens de production entre les mains de l'État.

[4] Nous ne parlons même pas des lois récentes qui ont prononcé de véritables confiscations.

car, en présence de l'action universelle de l'État-Providence, les citoyens se déshabituent et se dispensent de plus en plus d'agir.

L'étatisme est l'expropriation des volontés et la suppression de la responsabilité, car les citoyens s'accoutument à s'en rapporter en toutes choses à l'État et à tout attendre de lui. Ses fonctionnaires, dépouillés de toute indépendance, n'agissent plus que pour accroître et étendre partout sa puissance, et cette action est d'autant plus exclusive qu'elle s'exerce de plus en plus dans l'intérêt du parti politique du pouvoir. Chacun s'habitue à tout en attendre, et par l'intermédiaire des agents de l'État, à tirer tout le parti possible de cette puissance qui par ses mille ramifications enlace le pays. De cette puissance tout découle; devant elle l'individu s'anéantit, le citoyen arrive de plus en plus à se domestiquer.

Les populations, dans les campagnes surtout où elles sont soumises à de plus immédiates influences, ont les yeux tournés vers lui, leur préoccupation constante est d'être en bons termes avec l'administration. Qu'on observe le petit monde du canton, de la commune, tous les regards sont fixés sur les représentants du pouvoir central dispensateurs des autorisations, des faveurs, des subventions de toute nature, et qui peuvent au contraire exercer contre chacun de véritables persécutions journalières. Le maire, nous l'avons dit, oublie trop souvent qu'il est le représentant des électeurs pour se souvenir uniquement qu'il est aussi le représentant du pouvoir central. Sous l'influence de l'instituteur qui se rend indispensable comme secrétaire de la mairie, la mairie devient trop souvent une succursale, une agence de la préfecture. Pour les fonctions électives les suffrages se portent de préférence sur les candidats capables de procurer les faveurs gouvernementales. De cette servilité empressée, imposée par la peur et par l'intérêt, le préfet tire parti pour exercer une action souveraine, non seulement dans l'ordre de ses attributions

légales, mais aussi au point de vue politique[1] et électoral.

Il résulte de cette tendance une démoralisation générale. On abandonne de plus en plus les fonctions libres et gratuites qui donnent en Angleterre une véritable autorité sociale à ceux qui les exercent[2]. Les communes sollicitent les subventions[3], les particuliers les faveurs de toutes sortes. Chacun veut émarger au budget. Nous sommes devenus un peuple de mendiants. On se rue sur les places et les fonctions avec une avidité qui est la cause de profondes divisions et d'incessants conflits. Des places dispensées par l'État, des fonctions dont il dispose, on attend l'influence et surtout le profit pécuniaire. Chacun, sous l'empire de cette tendance individualiste, s'efforce, non pas de concourir à la prospérité de la chose publique, mais d'en tirer tout ce qu'elle peut lui donner. Il en est ainsi depuis le haut jusqu'en bas de l'échelle sociale. Cette avidité s'exerce même dans les fonctions électives : le conseil municipal de Paris s'attribue un traitement illégal; des municipalités plus humbles s'allouent des frais de représentation; les membres du Parlement se votent une retraite et élèvent d'eux-mêmes leur traitement sans en avoir référé à leurs mandataires. Au fond, la masse considère comme assez naturel que celui-là tire un profit des deniers publics qui peut le faire facilement[4]. A côté de l'État tout-puissant s'est formée une oligarchie de tous ceux qui vivent de l'État,

[1] Habitué à voir les demandes de toute nature envisagées à ce point de vue, un maire indique comme titre à la fondation Carnot que « le mari était, de son vivant, membre du comité républicain » (Rapport de M. Villey, compte rendu de l'Académie des sciences morales, août 1907, p. 192).

[2] G. Picot, *La décentralisation*, p. 20. — Berthélemy, *Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle ?* p. XII.

[3] Ferrand, *Césarisme et démocratie*, p. 166.

[4] Les pensions aux victimes du coup d'État du 2 décembre 1851, véritable manne électorale, s'élèvent encore en 1908, c'est-à-dire près de 60 ans après le coup d'État, à la somme de 2.424.790 francs.

l'exploitent dans un intérêt personnel et pécuniaire et qui poussent sans cesse à l'abdication de toutes les volontés entre les mains du suprême dispensateur[1].

L'État est tout et tend à être tout dans les idées. Telle est la conception qui se fait jour avec la fameuse doctrine de l'unité morale. Cette doctrine n'est pas seulement une doctrine d'asservissement mais c'est un non-sens historique et un recul sur le passé. Si l'ancien régime pouvait proclamer la maxime « une foi, une loi, un roi »[2], c'est précisément parce que cette maxime puisait sa raison d'être dans l'unité politique et religieuse maintenue par une séculaire tradition. Avec la rupture de cette tradition, en présence du conflit d'idées et de doctrines qui caractérisent la société actuelle, cette maxime est une anomalie et un dangereux contre-sens. Que l'État moderne maintienne certains principes qui sont les bases nécessaires de toute société civilisée, nous l'avons nous-même reconnu indispensable; mais qu'on attribue à l'Etat moderne le droit d'imposer, même par la force, à tous les citoyens les principes et les idées des hommes qui détiennent le pouvoir, c'est de la part de ces hommes qui prétendent avoir assuré la liberté de conscience et se déclarent eux-mêmes dégagés de toute croyance religieuse, une dangereuse inconséquence.

[1] Herbert Spencer : « Plus l'intervention de l'État augmente, plus cette notion se répand parmi les citoyens que tout doit être fait pour eux et rien par eux. L'idée que le but désiré doit être atteint par l'initiative individuelle ou des associations particulières devient de plus en plus étrangère à chaque génération, et l'idée qu'il doit être atteint par le concours du Gouvernement devient de plus en plus familière, jusqu'à ce qu'enfin l'intervention du Gouvernement vienne à être regardée comme le seul moyen pratique » (*L'individu contre l'État, De l'esclavage futur*, p. 44).

[2] Discours de M. Combes au Sénat le 25 juin 1904 : « La France a connu autrefois ce genre d'unité. La fameuse devise : *une foi, une loi, un roi*, traduisait précisément cette communauté d'aspirations... Pourquoi la France ne connaîtrait-elle pas, sous la République, cette unité morale qui a fait la force de la monarchie ? » (Voir *Le Temps* du 26 juin 1904).

C'est le rétablissement de l'ancien régime, ou plutôt c'est l'ancien régime à rebours, avec son absolutisme, mais sans les traditions et les principes qui en étaient les bases et la raison d'être, c'est l'instauration de la plus cynique et de la plus complète tyrannie.

L'État en s'acheminant à être tout dans les lois[1], tout dans les mœurs, tout dans les idées, favorise le socialisme, il y accoutume les esprits[2], il l'établit lui-même. Or le socialisme d'État est le plus dangereux, car il est irresponsable puisqu'il est appliqué par un être anonyme et impersonnel, puisqu'il est appuyé, comme à l'heure actuelle, sur la force du nombre au moyen du suffrage universel. Ce socialisme met à son service toute l'influence des fonctionnaires, toutes les ressources du budget. Il confisque les forces vives du pays au profit du parti politique au pouvoir, et ce parti trouve son intérêt à l'affermissement d'un système par lequel il existe et dont il ne vise qu'à tirer profit.

Aboutissant à ce terme final, l'oppression qu'exerce l'État ne saurait avoir que des conséquences désastreuses. Nous les avons déjà constatées dans les mœurs. Elles se révèlent par les tendances qui se produisent dans l'opinion publique, par les courants funestes d'idées qui s'établissent dans le pays.

Sans doute, contre l'omnipotence de l'État et contre l'oppression qui en est le résultat, une réaction s'est produite et, fort heureusement, se continue. Des esprits libéraux et clairvoyants, des écrivains effrayés des tendances étatistes, ont depuis longtemps jeté le cri d'alarme et en

[1] Sur « l'endosmose socialiste », voir : Yves Guyot, *Les intérêts économiques et l'œuvre socialiste*, 1909.

[2] M. Picot à l'Académie des sciences morales (compte rendu, juin 1902, p. 725) : l'individu se laisse aller au socialisme par la contemplation de son impuissance.

« Faire appel à la loi avec son cortège de fonctionnaires et d'agents, cela peut être tentant, c'est toujours dangereux. C'est s'infatuer et s'endormir dans une fausse sécurité au risque de périr » (L. Say, *Le socialisme d'État*, *J. des économistes*, 25 novembre 1894).

ont signalé les dangers. L'excès même du mal a produit une révolte d'opinion contre cette tyrannie : le mouvement en faveur de la liberté d'association, mouvement de plus en plus prononcé et qui a emporté les dispositions restrictives du Code pénal, des mouvements comme le mouvement des « jaunes », comme celui qui a suscité certains syndicats indépendants[1], mouvements de révolte contre la tyrannie des syndicats patronnés par l'État, sont des indices que la masse des citoyens commence à trouver intolérable le poids qui l'accable. Mais, en même temps, avec le socialisme d'État, se développe une anarchie qui éclate à tous les yeux : si l'État n'est plus la chose de tous, s'il est un pouvoir qui profite à qui s'en empare, la constatation de ce fait est une invitation à monter à l'assaut de ce pouvoir. De là ce soulèvement auquel nous assistons contre l'autorité de l'État dans ce qu'elle a de légitime et nécessaire[2], de là cette révolte des fonctionnaires qui se manifeste par la tapageuse adhésion d'un grand nombre d'entre eux aux organisations indépendantes et rivales de l'État, ou même aux organisations révolutionnaires[3] qui doivent, ils l'espèrent, placer entre leurs mains une partie de la puissance publique afin d'imposer au reste des citoyens la satisfaction de leurs exigences et de leurs appétits[4]. En même

[1] Sur les syndicats indépendants voir le *Guide social de l'action populaire*, 1909, p. 121.

[2] Voir l'enquête de la *Revue de psychologie sociale* en 1907 sur la crise de l'étatisme.

[3] Voir la constitution illégale des syndicats d'instituteurs, le congrès de la fédération de syndicats d'instituteurs tenu à Nantes en 1907 et décidant l'adhésion à la Confédération générale du Travail, les incidents d'Angers en 1909, la révolte des postiers en mars 1909. « La situation des pouvoirs publics est telle, disait la *Gazette des tribunaux* le 17 mars 1909, qu'ils se trouvent dans l'impossibilité de faire respecter la loi par leurs propres agents : il n'y a plus de principe d'autorité ».

C'est en somme pour pouvoir organiser les grèves que nombre d'agents de l'État réclament le droit de se syndiquer (*Guide social de l'action populaire*, 1909, p. 180).

[4] Le syndicalisme révolutionnaire actuel cherche, non à supprimer,

temps aussi s'étend et se révèle dans la masse du pays cette apathie quand il s'agit des intérêts publics, cette acceptation de la tyrannie de l'État dont chacun gémit[1] mais dont chacun cherche à tirer profit ou dont chacun, par son inertie, se rend le complice. Entre les mains de l'État, chacun abdique ses droits et surtout ses devoirs[2]. Nous vivons depuis un siècle, a dit Taine[3], dans une caserne; mais dans cette caserne, où ne retentit plus le commandement de celui qui l'avait construite conformément à ses vues sur l'organisation de l'État, nous sommes maintenant à l'étroit. On n'y constate plus l'activité d'un régiment qui exécute des ordres supérieurs et qui présente au moins le spectacle d'une action disciplinée; c'est, malgré les prétentions de notre époque à l'indépendance, l'inertie d'un troupeau, qui se laisse parquer dans les espaces qu'enserre chaque jour davantage une étroite réglementation. Il semble même parfois que cette indifférence en arrive jusqu'à l'affaiblissement du sentiment patriotique lui-même, ou tout au moins jusqu'à l'insouciance, dans la masse des citoyens, des intérêts du pays en face de l'étranger.

Les tendances d'indépendance légitime prévaudront-

mais à supplanter l'État (*Le Correspondant* du 10 janvier 1909. — *Réforme sociale*, 1er janvier 1907, p. 106).

M. Beauregard signale le danger des fonctionnaires « réunis dans un immense réseau de syndicats et combinant leur action pour la conquête de l'influence et la soumission des pouvoirs publics » (*Le monde économique*, 4 avril 1908).

[1] « Contre la tyrannie envahissante de l'État il semble que les citoyens n'opposent plus qu'une résistance, celle qui consiste à fronder et à critiquer les actes de l'autorité publique. La liberté de la presse donne toute satisfaction à ce besoin qui est inhérent à notre caractère national mais dont les manifestations restent en général sans résultat » (de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France*, 1871).

[2] C'est l'opposé du principe américain : Aide-toi, l'État te laissera faire. (Klein, *La découverte du vieux monde*, 1906, p. 163).

[3] « Dans ses institutions civiles, Napoléon met son esprit, l'esprit militaire; en conséquence il bâtit une grande caserne » (Taine, t. IX, p. 213).

elles contre cette triste inertie, c'est ce qu'on peut se demander avec une angoisse trop justifiée. Ce qui nous paraît démontré c'est la gravité de la situation que nous avons essayé de décrire. Les faits sont là qui révèlent l'omnipotence de l'État s'affirmant de plus en plus sur tous les terrains et dans tous les ordres d'idées. Cette tendance à la toute-puissance est un mal, à quelque point de vue qu'on l'envisage : c'est un mal économique, c'est un mal social, c'est un mal politique. Elle conduit à un résulat final qui est l'oppression avec ses caractères et ses conséquences. Nous pouvons donc conclure que l'omnipotence de l'État, que l'étatisme est un danger contre lequel il faut lutter pour le salut du pays.

Si l'État s'achemine de plus en plus à l'omnipotence, c'est qu'il est de plus en plus sorti de son rôle qui consiste essentiellement à maintenir l'ordre, la paix, et la sécurité. Sa véritable notion est faussée : au lieu d'être seulement un organisme social nécessaire, il est devenu un être anonyme et irresponsable qui constitue pour la société un véritable péril. Au lieu d'être la chose de tous, il constitue de plus en plus la chose d'un parti. Au lieu de faire appel à l'activité de tous, de garantir toutes les libertés, il annihile toutes les activités et se fait l'instrument des pires tyrannies. Nous aboutissons à la constatation de ce fait que nous avons signalé au début de cette étude : au lieu d'être un organe de protection, l'État devient un instrument d'oppression.

Comment remédier au mal? C'est ce que nous voulons rechercher; mais il faut d'abord essayer d'en déterminer les causes. Comment l'État, en France, est-il sorti ainsi de son véritable rôle, comment est-il parvenu à cette toute-puissance qu'il tend sans cesse à accroître au détriment des véritables intérêts du pays? C'est ce qu'il nous faut maintenant examiner.

CHAPITRE IV

LES CAUSES DU MAL.

Quelles sont les causes de ce mal, de ces tendances de l'État à sortir de son véritable rôle, à ce point qu'il vise à une omnipotence qui constitue, à l'heure actuelle, un réel danger?

Ces causes sont d'abord de l'ordre historique. Pour s'en rendre compte, il faut envisager en premier lieu le mode du développement de la nationalité française elle-même.

Pour une nation l'État est un organe nécessaire, et la formation nationale avait pour condition indispensable la constitution progressive de l'État. Seulement, en France, le but fut dépassé : la puissance du pouvoir central fut exagérée par la monarchie dont l'accroissement continu fut le principe et la condition de cette formation du pays. C'est la monarchie qui a créé l'unité nationale, de même qu'elle a constitué le territoire français en assemblant patiemment pendant une longue suite de siècles ces provinces dont l'acquisition faisait l'objet de ses persévérants efforts. L'histoire de l'ancienne monarchie française n'est pas en réalité autre chose que la suite des desseins poursuivis pour accomplir ce merveilleux labeur. De ces populations si diverses d'origine, de mœurs, et même de langue, qui ont conservé longtemps leur caractère propre et leur physionomie particulière, la monarchie était le lien; de la communauté des intérêts et des aspirations elle formait la nationalité française. Pour réaliser cet idéal il fallait

en effet un pouvoir central, et ce pouvoir devait se fortifier à mesure que l'œuvre s'avançait et devenait plus complexe. Mais ce pouvoir central ne se contentait pas d'être fort, il devenait le pouvoir unique, il tendait à tout absorber, il fut en réalité le seul quand la monarchie parvint à être absolue.

Comment la monarchie française arriva-t-elle à revêtir ce caractère? Sous quelles influences s'opéra peu à peu cette transformation du chef élu par l'acclamation populaire, du premier des seigneurs féodaux n'exerçant d'abord qu'une suzeraineté parfois nominale et souvent contestée, en monarque concentrant en lui-même tous les pouvoirs y compris le pouvoir législatif? L'examen de cette question dépasserait nos forces et déborderait du cadre de ce travail. Il faudrait signaler en particulier, avec le besoin de plus en plus grand d'unité qui groupait la nation autour d'un chef, l'action persévérante des légistes qui travaillèrent à accumuler tous les pouvoirs entre les mains de la royauté[1]; il faudrait rechercher l'influence du droit romain et de la Renaissance évoquant le pouvoir des Césars, montrer l'abus des principes du christianisme qui aboutirent à dénaturer, jusqu'à la rendre méconnaissable chez les apologistes du pouvoir absolu, la véritable doctrine du droit divin[2].

[1] « Les légistes, comme des araignées d'État avaient ourdi leur toile... quatre siècles durant, ils avaient tissé le filet des droits régaliens, le grand rets sous lequel, depuis Louis XIV, toutes les vies se trouvaient prises » (Taine, t. IX, p. 197, 198). — Bardoux, *Les légistes*, 1877.

[2] Taine, t. IX, p. 196. — Imbart de la Tour (*Le Correspondant*, 10 février 1903, p. 419).

« Celui qui a donné des rois aux hommes a voulu qu'on les respectât comme ses lieutenants, se réservant à lui seul le droit d'examiner leur conduite. Sa volonté est que quiconque est né sujet obéisse sans discernement » (*Mémoires de Louis XIV*. — Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, 1873, p. 97).

Domat lui-même, après avoir posé ce principe « qu'il ne peut y avoir d'autorité légitime d'un homme sur d'autres qu'il ne la tienne de la main

Ce qui nous paraît incontestable, c'est que la monarchie absolue constituait une déviation des véritables traditions nationales lesquelles comportaient, à côté du roi artisan et gardien de l'unité française, tout un ensemble d'institutions, de corps, ayant une vie et une activité propres, d'initiatives locales, de volontés venant coopérer à l'œuvre commune. Par la monarchie absolue, au contraire, le roi est tout, il peut tout, sinon en fait, au moins en principe et dans la pure doctrine, celle qui trouvera son expression dans les plus hautes manifestations de l'esprit français[1] à l'époque du complet épanouissement du pouvoir royal. Cette doctrine s'incarne, pour ainsi dire, en Louis XIV. Louis XIV est avant tout le roi absolu; c'est pour lui le titre de gloire suprême, c'est le caractère essentiel de son règne. Ce caractère est, en sa personne, la glorification et comme le terme final de la monarchie française. Louis XIV se proclame lui-même la personnification du pouvoir absolu[2]; de ce titre de roi absolu on lui prodigue l'hommage, et cet hommage, il tient à le recevoir.

La monarchie absolue, pour s'établir et atteindre enfin sa forme définitive, s'est servie de trois moyens et elle devait aboutir en France à un triple résultat.

C'est d'abord la destruction progressive, et à la fin de l'ancien régime, à peu près complète, de toutes les forces autres que le pouvoir central; c'est l'affaiblissement de toutes les influences qui peuvent contrarier ce pouvoir ou

de Dieu », ajoute : « La puissance de ceux qui gouvernent doit être aussi absolue que doit l'être l'empire de la justice, c'est-à-dire le règne de Dieu même qui est la justice et veut régner par eux » (*Le droit public*, livre I, titre II).

[1] Le pouvoir absolu du roi est glorifié, non par tous les écrivains du siècle, mais par les plus illustres :

« Mais on doit ce respect au pouvoir absolu.
De n'examiner rien quand un roi l'a voulu » (*Le Cid*, acte I, scène VI).

[2] Voir plus loin les citations données en note.

lui servir de contre-poids. En détruisant la féodalité, la monarchie arrive à réaliser la ruine de la noblesse. Richelieu préoccupé de maintenir et de fortifier l'unité nationale en face de l'étranger, de consolider le pouvoir royal menacé par les déchirements des guerres de religion et les révoltes de la noblesse qui va souvent chercher un appui chez les ennemis de l'indépendance française, Richelieu, en abattant définitivement les restes du pouvoir féodal, porte à la noblesse un coup dont elle ne se relèvera pas. Le souvenir des luttes contre Mazarin, des troubles de la Fronde, achève d'inspirer à Louis XIV l'idée fermement arrêtée d'arracher à cette noblesse toute influence, tout prestige qu'elle ne tiendrait pas de lui-même; il en fait une domesticité brillante, dont le seul éclat est celui qu'elle tire des reflets du soleil royal, dont la prospérité et même la vie dépendent du bon plaisir du maître [1]. La royauté n'aperçoit pas le rôle bienfaisant que pourrait jouer la noblesse si elle devenait, comme en Angleterre, la gardienne des traditions nationales, l'intermédiaire entre le roi et la nation et, par là même le plus précieux soutien de la monarchie. Elle la laisse s'affaiblir, se ruiner, perdre son influence, elle la réduit à un rôle purement honorifique, elle ne lui conserve que des privilèges qui deviennent odieux parce qu'ils ne correspondent plus à des services rendus, si ce n'est dans l'ordre militaire. Elle favorise à son détriment l'élévation de la bourgeoisie, classe intermédiaire, qui va de plus en plus détenir l'administration du pays et aspirer un jour à le gouverner [2].

Le clergé, corps important, conservera jusqu'à la fin de l'ancien régime ses biens, son influence, et même une apparente autonomie. En réalité il est entre les mains du pouvoir royal qui le domine par la dispensation des bénéfices, par un droit de nomination à toutes les importantes

[1] Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, 1873, p. 113.
[2] *Eod. loco*, ch. III.

fonctions, qui tend à faire de son union avec le pouvoir religieux la confusion entre le pouvoir religieux et le pouvoir royal lui-même [1].

Les parlements, à l'origine émanation du pouvoir royal, ont aspiré à jouer un rôle politique qui faussait à la vérité leurs réelles attributions. La royauté leur interdit ce rôle ; elle comprime les velléités qu'ils éprouvent d'y revenir, elle ne tolère qu'un droit de remontrance toujours étouffé par les injonctions des lits de justice, elle les frappe par l'exil, elle les dissout au moment où ils ne sont plus, au point de vue politique, qu'un foyer d'opposition et d'intrigues qui constituent toute leur influence, influence tournée en somme contre le pouvoir royal [2].

Contre la féodalité, la royauté s'est appuyée sur les communes, mais avec le temps elle a détruit toute liberté communale, toute initiative et toute vie locale, au moins tout ce qui n'est pas placé sous sa direction, et son contrôle suprême [3]. La vie provinciale est amoindrie ; les états provinciaux, là où ils existent, délibèrent, et seulement en réalité pour voter et répartir l'impôt, sous l'œil des intendants instruments actifs du pouvoir central. De ce pouvoir toute congrégation, toute association charitable tient son existence. Les corporations sont astreintes à une réglementation sévère, à une législation surannée, leurs abus ont fait oublier leur origine et leurs bienfaits ; la monarchie elle-même leur portera un coup fatal à la veille de la Révolution qui ne voudra plus voir en elles que ces

[1] « L'Église, sanctionnant dans l'assemblée de 1682 les prétentions du roi, était devenue gallicane, c'est-à-dire qu'elle s'était, sans le savoir ni le vouloir, inféodée à la politique toute personnelle du prince... Le clergé ne fut plus seulement l'interprète de la foi et le gardien du sanctuaire, il devint surtout un instrument de règne » (Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, p. 130). — Taine, t. I, p. 56 ; t. IX, p. 192.

[2] Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, p. 122.

[3] « Depuis trois siècles et davantage, la puissance publique n'avait pas cessé de violenter et de déconsidérer les corps spontanés » (Taine, t. IX, p. 191 et 202, note).

abus d'un passé détesté. La représentation nationale n'existe plus, car les États provinciaux n'en constituent qu'un pâle reflet et un organe impuissant.

Les États généraux, de plus en plus rarement réunis, ne sont plus, à la fin de l'ancien régime, qu'un souvenir, et leur résurrection, dans leur forme ancienne, deviendra impossible à un pouvoir qui n'a pas su rajeunir et développer cette fondamentale institution[1]. Le roi, en son conseil et par ses ordonnances, est le seul législateur dont le Parlement sera contraint d'enregistrer la volonté sans appel.

En même temps que la monarchie absolue détruit ou annihile toutes ces forces vives qui auraient constitué les plus fermes appuis de la royauté en lui servant d'intermédiaires avec le pays et de contre-poids, elle se livre à un travail continu de centralisation. Assurément, nous l'avons reconnu, un pouvoir central et fort était nécessaire pour la formation de l'unité nationale, mais l'ancienne monarchie française a voulu que ce pouvoir fût tout ; elle ne s'est pas contentée d'en imposer la suprématie, elle n'a rien voulu laisser subsister à côté et en dehors de lui, elle a rejeté tant qu'elle a pu le concours du citoyen devenu le sujet. De là un mouvement séculaire, et ininterrompu d'absorption de toutes les influences, de toutes les initiatives au profit du pouvoir central[2]. C'est au centre que tout doit aboutir, que tout doit se relier, parce qu'au centre réside le pouvoir souverain sans lequel, en toutes choses, il ne peut y avoir ni activité, ni même principe d'existence.

Enfin, et comme conséquence de son œuvre de perpétuelle centralisation la monarchie absolue aboutit au développement et à l'organisation formidable de l'adminis-

[1] Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, p. 224.

[2] « La monarchie, en supprimant les libertés publiques et les libertés administratives locales, a fait une œuvre excessive, funeste pour le pays et pour elle-même » (Aucoc, *Académie des sciences morales*, 1895, II, p. 330).

tration qui constitue assurément un bienfait[1] pour le pays, mais devient aussi un instrument irrésistible entre les mains du pouvoir central. L'administration reçoit sa forme définitive des mains de Colbert qui pousse à l'excès son génie d'organisation. Elle arrive à son apogée par la création des intendants dont l'action incessante rend partout présent le pouvoir central[2]. Avec elle se développe la bureaucratie, c'est-à-dire la puissance des agents dirigeants de l'administration imposant en toutes choses et sur tous les terrains leurs tendances formalistes et tracassières. Dans l'administration, dans la bureaucratie elle-même, le pouvoir central puise une partie de cette force qui tend de plus en plus à le rendre absolu.

Ainsi se constitue l'État, pouvoir qui s'est développé avec la monarchie et se confond avec elle. A ce point de vue le mot attribué à Louis XIV : « L'État c'est moi » est d'une saisissante vérité[3]. L'État se personnifie dans le roi, et le roi est tout[4]. Il n'y a plus à son pouvoir, fortement appuyé sur une administration centralisée, que des limitations de fait venant des habitudes plus que des traditions, et des restes du régime féodal. Cette conception du pouvoir royal trouve en Louis XIV, nous l'avons dit, sa réalisation suprême, et, quand on l'envisage dans l'histoire, on ne peut méconnaître que, malgré ses funestes conséquences, elle ne soit empreinte d'une véritable grandeur. Le roi,

[1] Sur l'action bienfaisante des intendants dont il ne faut pas méconnaître la réalité à certains égards : *eod. loco*, p. 328.

[2] Sous Colbert, les intendants tendent à substituer l'État aux pouvoirs locaux, aux corporations (Le Play, *Réforme sociale*, t. III, p. 349).

[3] Bossuet (*Politique tirée de l'Ecriture sainte,* livre VI, article 1) : « Tout l'État est en la personne du prince; en lui est la puissance, en lui est la volonté de tout le peuple ».

[4] Louis XIV à son fils (*Œuvres*, t. I, p. 58) : « Vous devez être persuadé que les rois ont naturellement la disposition pleine et libre de tous les biens qui sont possédés aussi bien par les gens d'église que par les séculiers, pour en user en tout temps comme de sages économes, c'est-à-dire suivant le besoin général de leur État ».

qui réunit en ses mains tous les pouvoirs, en est la source; il est, en quelque sorte, la représentation sensible du pays. Il le représente vis-à-vis de l'étranger, il le fait respecter au dehors. La nation voit en lui son incarnation vivante, et, jusqu'au moment où se déchaîne, par une série de catastrophes précipitées, la tourmente qui doit emporter l'ancienne monarchie française, nul, à l'origine de la crise, même parmi les plus audacieux réformateurs, ne pense à mettre en question l'existence du pouvoir royal dont la perpétuité semble nécessaire à la stabilité de la nation dont il est le traditionnel représentant.

Mais, en même temps que se constituait et grandissait cette monarchie qui a fait l'unité nationale et qui a tout absorbé dans le pays, s'est développé, confondu avec elle, le pouvoir qu'on appelle l'État. A la monarchie absolue l'État survivra, pouvoir anonyme, organisme social nécessaire, mais organisme demeuré trop longtemps entre les mains de la monarchie absolue pour ne pas avoir gardé ce caractère d'omnipotence qu'en France il revêtira toujours désormais. La Révolution pourra renverser l'ancienne monarchie, détruire l'ancien régime, elle laissera subsister l'État, le consolidera même à son profit, non pas seulement comme l'organe indispensable à la vie d'une nation, mais avec ce caractère d'impersonnalité, d'irresponsabilité, d'omnipotence, qui doit se perpétuer à travers toutes les vicissitudes de notre histoire et même survivre aux bouleversements de l'époque révolutionnaire.

Que l'on considère en effet le mouvement d'idées qui se produit à l'époque où éclate la Révolution. Non seulement se manifestent des aspirations vers de légitimes réformes, non seulement l'opinion publique réclame presque unanimement la liberté politique, la garantie des droits essentiels des citoyens, le contrôle des finances publiques, l'unité de législation pour les diverses provinces qui composent le territoire français. Non seulement sont consacrés des principes véritablement nouveaux : celui de la souve-

raineté populaire, celui de la liberté politique, celui de l'égalité des citoyens devant la loi, celui de la liberté de conscience et de la liberté des cultes. Mais surtout le principe qui triomphe c'est le principe de l'individualisme sorti des écrits de Jean-Jacques Rousseau et notamment du *Contrat social* qui va être « le Coran des révolutionnaires »[1].

On assiste au triomphe des idées de Rousseau : l'individu est seul à considérer, et les volontés individuelles groupées en une volonté générale, peuvent tout faire et ont la souveraine puissance. Rien ne peut subsister devant ce pouvoir suprême. L'individualisme qui inspire toutes les lois de l'époque révolutionnaire, en supprimant toutes les traditions, tous les organismes sociaux, en isolant les citoyens, en fait une masse impalpable, une poussière en face de la toute-puissance de l'État qu'il établit et assure par là même. L'individu devait être tout, au fond il ne fut rien ; et c'est ainsi qu'on a pu dire avec raison que la puissance de l'État est sortie de l'excès de l'individualisme[2].

La monarchie absolue avait frayé la voie à ces doctrines tyranniques, elle y avait amené les esprits en les habituant de longue main à l'omnipotence du pouvoir central. En même temps les abus qui se sont accumulés dans l'ordre social sous l'ancien régime avaient aussi préparé les esprits à renverser et à détruire tout ce qui se rattachait à l'ancien ordre de choses[3], à rejeter même les traditions qui auraient pu constituer dans l'avenir des garanties contre le despotisme de l'État. Aussi toutes ces garanties sont sacrifiées et disparaissent avec les institutions, qui débarrassées des abus dont elles étaient viciées, auraient pu les maintenir :

[1] Nourrisson, *J.-J. Rousseau*, p. 300.

[2] M. Terrat, *Le Monde* du 20 janvier 1896. — Odilon-Barrot, *De la centralisation*, 1861, p. 11.

[3] « Il devient impossible de ne pas avouer que du siècle de Louis XIV devait inévitablement sortir le siècle de la Révolution » (Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, p. 93).

la liberté d'association disparaît avec les corporations dont le principe d'union qui en formait la base fera longtemps défaut aux classes ouvrières; les libertés locales disparaissent avec les institutions qui subsistaient encore; les provinces avec leur caractère et leur physionomie propres sont remplacées par des divisions administratives arbitrairement découpées dans le sol national et soumises à un régime uniforme; les universités, les fondations, les ordres religieux, les corps autonomes, le clergé et la noblesse, disparaissent également. L'Assemblée constituante va même jusqu'à porter atteinte à la hiérarchie de l'Église catholique dont elle croit pouvoir modifier les règles par la constitution civile du clergé; les traditions religieuses et nationales sont méconnues. Les droits des citoyens ne sont plus garantis que par la proclamation des principes de 1789 contenus dans la première déclaration des droits de l'homme, et ces principes reposent tous sur l'idée de la perfection originelle et de l'inaliénabilité des droits de l'individu[1]. Ils consistent dans l'abolition de toute hiérarchie naturelle, de celle qui ne vient pas de l'élection, dans l'égalité absolue entre les citoyens, non seulement devant la loi, mais aussi par la suppression de toute autorité sociale[2].

Privée de toutes les forces qu'elle a elle-même détruites et qui auraient pu servir de lien entre la puissance royale et la multitude des citoyens dont on a exalté les droits à l'extrême, la monarchie traditionnelle s'écroule. Mais, après sa disparition, subsiste le pouvoir de l'État administratif et centralisé. Dépouillé de sa forme monarchique ce pouvoir survit, et, à travers tous les régimes politiques ins-

[1] Préambule de la déclaration du 3 novembre 1789 : « Considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements ».

[2] Le Play, *La réforme sociale*, t. III, p. 281 et s.

« Tout ce qu'on fait, les hommes peuvent le détruire, il n'y a de caractères ineffaçables que ceux qu'imprime la nature » (Rousseau, éd. Musset-Pathay, t. III, p. 348).

tables qui vont se succéder, une fois détruite l'institution séculaire qui constituait la clef de voûte de l'organisation nationale, ce pouvoir va se fortifier et s'étendre encore. Le principe de l'individualisme qui triomphe laisse devant lui les citoyens isolés et désarmés contre sa tyrannie. Enraciné par la monarchie absolue, il a détruit ou affaibli à son profit les traditions et les institutions nationales; ce qui restait de ces traditions a été emporté par la tourmente révolutionnaire soulevée contre la monarchie elle-même, la première de ces institutions. Désormais l'État sera le seul pouvoir stable et permanent; il tendra de plus en plus à être tout dans le pays[1]. Le législateur lui fait, pour ainsi dire, la place nette en balayant impitoyablement le passé. De l'État le législateur se fait déjà le complice en lui sacrifiant tout ce qui pourrait limiter son pouvoir. C'est ainsi, pour reprendre le plus frappant exemple parmi ceux que nous avons cités, que le législateur n'hésite pas à dépasser ses droits en portant atteinte à l'organisme intérieur de la religion catholique qu'il veut transformer en religion d'État; de telle sorte que le pouvoir central aura la prétention de dominer les consciences elles-mêmes[2].

Ce qui va fortifier encore la puissance de l'État, c'est, en présence du désarroi qui se produit à la suite de l'effondrement de l'ancien régime, une nécessité primordiale qui s'impose, la nécessité pour la nation de vivre de la vie journalière, et, pour vivre, d'être administrée. Comme on l'a fait observer justement[3], la nation française a plus besoin encore d'être administrée que d'être gouvernée. Longtemps elle souffrira, et elle souffre encore, du défaut de

[1] « Après la désastreuse expérience de la monarchie, après l'expérience pire de la république, on était conduit à chercher pour les corps un autre point d'appui et d'attache; il n'en restait qu'un, le pouvoir central, qui fût visible et qui semblât solide » (Taine, t. IX, p. 195).

[2] A la place de l'Église orthodoxe, le législateur installe « une Église sans fidèles » (Taine, p. 194).

[3] Taine, t. VII, p. 45, 47, 96.

stabilité dans la forme et dans les principes du gouvernement, mais avant tout elle a besoin de l'ordre et du fonctionnement régulier des organes qui assurent son existence. Elle obéit à ce besoin impérieux, et ce besoin la pousse de plus en plus à une centralisation complète des services publics. De telle façon, comme on l'a fait encore remarquer[1], qu'une sorte d'instinct a toujours poussé les Français vers un gouvernement centralisateur et administratif.

Ce besoin, Bonaparte le saisit, et c'est ce qui fait la force et la popularité de sa puissante intervention. L'œuvre du Consulat est avant tout une œuvre de pacification intérieure et d'organisation administrative.

En 1791 la nation a été appelée à s'administrer elle-même[2], l'expérience n'a produit que le désordre, elle n'a conduit qu'à l'insuccès. Ce désordre est à son comble ; il faut en revenir à une réorganisation. C'est ce que fait l'organisation de l'an VIII qui consacre le système de la centralisation et rend toute sa force à l'administration[3]. Cette administration sera désormais l'instrument de l'État, elle sera, depuis la Révolution, le véritable gouvernement du pays, celui qui subsistera, celui dans lequel, à travers les formes variables du pouvoir politique, on cherchera les garanties d'ordre et de sécurité, celui malheureusement auquel on tendra à ramener toutes les manifestations de la vie nationale, et dont on appellera sur tous les points l'intervention suprême.

Assurément rien de plus légitime que les aspirations manifestées pour sortir du désordre et de la corruption

[1] Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, t. II, p. 198. — De Marcère, *Histoire de la République de 1876 à 1879*, t. I, p. 93.

[2] Le système de la constitution de 1791, en établissant les administrations locales divisées jusqu'à l'anarchie, prépare la voie au rétablissement de l'administration centralisée (Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, t. II, p. 191, 197).

[3] Ferrand, *Césarisme et démocratie*, 1904.

portées par le Directoire à leur plus haut degré, rien de plus nécessaire et de plus bienfaisant que le travail de reconstruction du Consulat. Mais, sous l'empire de nécessités matérielles qui lui imprimaient peut-être forcément cette empreinte, l'œuvre va revêtir un caractère trop absolu. Le but sera dépassé, l'anarchie avait été trop complète pour ne pas provoquer une réaction excessive. L'État administratif, créé en l'an VIII, revêt une forme centralisatrice absorbante et tend à une puissance souveraine de direction. Bonaparte, en combinant toutes les pièces du mécanisme administratif, n'est plus retenu par les vestiges du régime féodal qui entravaient encore sous l'ancienne monarchie le pouvoir absolu, par les limitations de fait que les traditions et les mœurs apportaient à ce pouvoir. L'œuvre est puissante de force et d'unité, elle demeurera jusqu'à nos jours à peu près intangible, l'État se servira de ce formidable levier pour maintenir et accroître sans cesse son action.

Ce que Bonaparte avait fait, Napoléon, par l'exercice d'un pouvoir qui s'appuie sur le prestige de la gloire militaire, le consolide et l'exagère encore. Bonaparte avait organisé l'ancien régime[1], ou plutôt l'avait restauré dans ce qui pouvait être maintenu, c'est-à-dire dans sa puissance administrative; Napoléon le fait, à ce point de vue, plus complètement revivre. Les principes essentiels fixés par la Révolution s'imposent désormais, mais l'État, dont le gouvernement n'est que l'organe et la forme extérieure, revêt de plus en plus le caractère d'omnipotence centralisatrice. C'est un lieu commun aujourd'hui de constater que Napoléon, à cet égard, n'est que le continuateur et l'héritier de Louis XIV[2]. Par lui, le système louis-quatorzien

[1] Odilon-Barrot, *De la centralisation*, p. 53, 54.

[2] Vandal, t. II, p. 199.

[3] Paroles du Premier Consul à Bourmont : « Toute influence qui ne vient pas du Gouvernement est un crime en politique » (Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, t. II, p. 452).

(si cette expression est permise) est renouvelé et porté, au point de vue qui nous occupe, à sa plus haute puissance. La monarchie absolue a vécu, mais l'État administratif qui lui servait d'instrument subsiste, et sous l'égide d'un gouvernement fort et centralisateur, la puissance de l'État s'enracine plus profondément dans les institutions et dans les mœurs. C'est l'État, désormais, qui est non seulement le centre du pays, mais l'organe essentiel du pays, celui dont on attend toute direction et sans l'impulsion duquel il semble que rien ne puisse se faire et nulle activité de la vie nationale ne puisse se manifester.

Ainsi fortement consolidée, la puissance de l'État va subsister à travers toutes les vicissitudes de notre histoire. Sauf les mesures de décentralisation plus apparentes que réelles qui résultent de l'extension des attributions des corps élus[1], c'est toujours l'État de Louis XIV et de Napoléon, l'État centralisé et administratif qui gouverne au fond le pays. Sous la forme que lui a définitivement donnée la législation de l'an VIII fondée sur l'idée du gouvernement personnel[2], il est en contradiction avec les progrès de l'idée démocratique. Et cependant, malgré le principe de la souveraineté nationale, malgré l'exercice de plus en plus direct du pouvoir par la masse des citoyens, le pouvoir de l'État persiste. La plus grande partie des électeurs ne prend aucune part réelle aux affaires publiques. La nation devenue souveraine n'a aucun moyen d'agir avec discernement, de prendre la responsabilité de ses votes

[1] Ferrand, *Césarisme et démocratie*, p. 89.

[2] La constitution de l'an VIII est faite en vue du gouvernement de Bonaparte (Pierre Baudin, *La crise du parlementarisme*, *Revue hebdomadaire*, 9 mai 1908, p. 146).

« Nous nous obstinons à regarder le lit de l'Empereur comme bon » (Ferrand, p. 183).

« Les réformes n'ont pas porté leurs fruits, faute d'un terrain propice. Encore aujourd'hui, l'esprit de l'an VIII subsiste à la fois chez les administrateurs et chez les administrés, et la loi de pluviôse nous régit moralement plus que matériellement » (Vandal, t. II, p. 195).

en s'associant à la gestion de la chose commune[1]. On a même pu remarquer que, moins le pouvoir du chef de l'État était absolu, et plus augmentait l'autorité de l'État lui-même, c'est-à-dire du pouvoir anonyme qui dirige les rouages de l'administration. Ce pouvoir subsiste aussi, et même il s'accroît, à travers les variations, dans notre histoire, des formes de gouvernement. Chacun de ces gouvernements, même et surtout ceux de l'époque révolutionnaire, se sert de ce pouvoir, il en fait un instrument de règne à son profit[2]. Aussi, loin d'affaiblir ou de limiter son action, il le maintient, il le conserve, il l'utilise, il resserre autant qu'il peut les liens administratifs qui enserrent les individus et restreignent leur indépendance, il tend à multiplier les prescriptions réglementaires, les interventions, les contrôles, à empêcher la création de corps autonomes et d'associations. Malgré les libertés qui, par des mouvements irrésistibles d'opinion, sont réclamées ou conquises, liberté de la presse, liberté de l'enseignement, liberté de réunion, liberté d'association, le pouvoir administratif s'efforce d'étendre son action. Le pouvoir politique, c'est-à-dire le gouvernement lui-même, lui prêtant son appui, afin de profiter de son influence, pèse de tout son poids sur le pays pour maintenir cette puissance : de là ces retours offensifs auxquels nous assistons contre la liberté de l'enseignement, de là ces résistances, ces retards, opposés à l'établissement complet et définitif de la liberté d'association. C'est la lutte, contre

[1] Ferrand, *Césarisme et démocratie, L'incompatibilité entre notre régime administratif et notre régime politique*, 1904, p. 177 et s., 216 et s. — M. Ferrand insiste en particulier sur l'établissement sans préparation et sans éducation du suffrage universel.

[2] La constitution de 1791, en proclamant les droits de l'individu, les réduit à de pures abstractions et établit un despotisme collectif et irresponsable. Le comité de salut public de la Convention s'arme de la toute-puissance de l'État. C'est toujours à l'exagération du pouvoir central que tendent les orateurs de la Montagne sous la Convention (Odilon-Barrot, *De la centralisation*, p. 11 et 51).

l'initiative individuelle, du pouvoir administratif qui, de plus en plus, personnifie l'État.

C'est en effet, nous l'avons constaté, par l'envahissement de la puissance administrative, que se traduit de plus en plus, dans la situation actuelle du pays, l'omnipotence de l'État. L'État, nous l'avons défini l'ensemble des pouvoirs publics. Or ces pouvoirs empiètent les uns sur les autres étant donné surtout que le fonctionnement de notre constitution actuelle est constamment faussé. Le pouvoir administratif principalement tend à absorber tous les autres, il devient à lui seul le pouvoir exécutif tout entier. L'administration est le véritable gouvernement, elle se confond avec le gouvernement, comme, sous l'ancien régime, elle se confondait avec le pouvoir royal. Par l'exagération de son action, par l'abus de son influence, par ses tendances à l'omnipotence, elle fait pénétrer partout la domination suprême de l'État.

Cet envahissement de l'administration est singulièrement favorisé par le régime parlementaire, surtout tel qu'il est actuellement pratiqué. Que sont en effet devenus les ministres? Ils sont avant tout les représentants éphémères au pouvoir des divers groupes qui composent la majorité parlementaire, choisis pour donner satisfaction à ces différentes coteries politiques qui réclament une part d'influence et de profit dans l'exercice du pouvoir. C'est le hasard des combinaisons ministérielles et non la capacité spéciale des personnalités politiques qui décide de l'attribution de chaque ministère. Par une singulière fiction, à chacune de ces personnalités, une fois au ministère, une compétence spéciale est attribuée, et l'on a pu voir ainsi, parmi tant d'exemples à citer, un financier préposé à la Guerre, un chimiste aux Affaires étrangères, un journaliste à la Marine, un avocat à l'Instruction publique ou au Commerce. Ce défaut de compétence spéciale qui existe trop souvent chez les ministres, leur instabilité, assurent la prépondérance de la bureaucratie. Les chefs de service, les directeurs des ministères, auxquels les ministres sont

obligés de recourir, auxquels ils doivent s'en rapporter pour l'expédition journalière et la direction des affaires, prennent ainsi une importance qui donne aux bureaux une influence puissante. L'administration, dans sa forme la plus abusive, l'administration sous sa forme irresponsable, la bureaucratie, triomphe et domine. Tel est le caractère essentiel de l'État actuel[1].

Ainsi l'État n'est plus un organisme social nécessaire fonctionnant pour le bien général du pays, c'est une puissance anonyme survivant à tous les régimes politiques et tendant sans cesse à une omnipotence dont elle abuse contrairement aux intérêts de la collectivité. Ainsi, par l'accroissement qu'il a pris au cours de l'histoire en même temps que se développait notre vie nationale, par le rôle exclusif que lui ont attribué ou conservé les différents régimes politiques, l'État est arrivé à cette puissance excessive que nous considérons comme funeste : il sort de plus en plus de son rôle, il tend de plus en plus à remplir des fonctions qui ne sont pas les siennes, il a la prétention de tout faire. Il vise à l'omnipotence et il aboutit à la tyrannie.

Mais ces tendances de l'État sont encore dues à d'autres influences. Il ne faut pas seulement en rechercher les causes dans l'histoire, il faut aussi constater quelle a été, pour assurer tout leur développement, l'action sur les esprits de certaines doctrines. Nous signalerons les deux doctrines qui ont exercé une influence capitale[2].

La doctrine individualiste est celle qui, à l'époque révolutionnaire, a si fortement consolidé la tyrannie de l'État

[1] Le Play (t. III, p. 358) constate que, depuis la Révolution, le pouvoir de la bureaucratie ne cesse de grandir, parce que ce pouvoir « est la seule institution permanente de notre société ». Et il ajoute : « La famille est absorbée par la commune; la commune par le département; le département par l'État; la province par Paris; la nation entière par la bureaucratie » (p. 384).

[2] Pour les doctrines relatives à l'État, surtout depuis la Révolution, voir : Henry Michel, *L'idée de l'État*, 1898.

en réduisant les citoyens à l'isolement et à l'impuissance. Elle a été formulée et propagée dans le cours du xviii[e] siècle par les philosophes, s'appliquant à battre en brèche le dogme catholique et l'idée religieuse elle-même, tandis qu'ils exaltaient la raison humaine jusqu'à lui attribuer en toute matière la souveraineté[1]. Elle a été surtout proclamée par Jean-Jacques Rousseau et répandue par ses ouvrages, notamment par le *Contrat social*, elle a remporté, à l'époque révolutionnaire, un triomphe éclatant dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui. C'est l'exaltation de l'homme, sorti parfait et libre des mains de la nature, originellement bon[2], et guidé par la lumière de son infaillible raison[3]. C'est l'exaltation de l'individu dont l'indépendance est une loi naturelle à laquelle aucun pouvoir n'est supérieur et que nul pouvoir ne peut violer. Aucun lien ne peut enchaîner cette indépendance ; les liens de la famille eux-mêmes peuvent être brisés comme contraires à la loi naturelle[4]. L'individu est tout, et si les volontés individuelles se groupent en une volonté générale, cette volonté générale qui ne peut errer est investie de la souveraine puissance[5]. C'est, nous l'avons dit, la théorie

[1] « La raison pour eux remplace le ciel », dit M. Michel, en parlant des philosophes réformistes du xviii[e] siècle (p. 30).

M. Michel (p. 88) remarque qu'au xviii[e] siècle n'existe pas chez les philosophes et les économistes l'idée de l'opposition entre l'individu et l'État : on exalte les droits de l'individu, mais on fait appel à l'État pour lui permettre de revendiquer ces droits, sans du reste arriver à préciser ce rôle de l'État.

[2] Émile, *Œuvres*, t. III, p. 7. — Jean-Félix Nourrisson, *J.-J. Rousseau et le Rousseauisme*, p. 141.

[3] *Contrat social*, livre II, ch. 3.

[4] De là les lois de l'époque révolutionnaire sur la puissance paternelle, le divorce, le droit successoral.

[5] « Le pacte social donne au corps politique un pouvoir absolu sur tous les siens » (*Contrat social*, livre II, ch. 4).

« Rousseau a convié le peuple à s'approprier le mot célèbre : L'État, c'est moi » (Michel, p. 39).

du *Contrat social* qui aboutit à l'omnipotence de l'État [1].

Non seulement, comme on l'a fait observer, cette théorie repose sur un fondement parfaitement imaginaire : jamais, dans la réalité, ne s'est formé, au sens réel du mot, ce pacte social qui aurait dû pour être valable, d'après Rousseau lui-même [2], être conclu par l'unanimité des contractants. Ce pacte illusoire serait aussi souverainement tyrannique puisqu'il obligerait des individus, libres pourtant eux-mêmes et indépendants d'après le droit naturel, qui n'ont jamais été appelés à ratifier l'accord consenti par leurs auteurs. Mais de plus, cette théorie aboutit à une contradiction flagrante [3], car elle repose sur un pur sophisme : affirmer que l'individu est tout, et que, par suite, l'accord de ces volontés indépendantes constituera une volonté générale devant laquelle tous devront s'incliner, c'est du même coup nier l'indépendance individuelle qui est la base du système. C'est arriver, après avoir affirmé l'indépendance du citoyen, à la tyrannie de l'État sur tous les citoyens. Et cette tyrannie sera d'autant plus oppressive que, rien ne pouvant subsister devant la volonté générale, il n'y aura plus en face de l'État ni droits individuels [4],

[1] Taine, t. VII, p. 87; t. IX, p. 202. — Jean-Félix Nourrisson, *Rousseau et le Rousseauisme*, p. 320, 426. — Jules Lemaître, *J.-J. Rousseau*, p. 255.

On a fait remarquer avec raison que ce pouvoir reconnu par Rousseau à la volonté générale n'est pas seulement ce qu'on appelle la souveraineté nationale. Le peuple décidera de la liberté et des biens qu'il convient de laisser à chaque citoyen : « On convient que tout ce que chacun aliène, par le pacte social, de sa puissance, de ses biens, de sa liberté, c'est seulement la partie de tout cela dont l'usage importe à la communauté; mais il *faut convenir aussi que le souverain seul est juge de cette importance* » (*Contrat social*, livre II, ch. 4. — Nourrisson, p. 343).

[2] *Contrat social*, livre I, ch. 6.

[3] Rousseau répond à cette objection par un sophisme : « Chacun se donnant à tous ne se donne à personne » (*Contrat social*, livre I, ch. 6). C'est « un esclavage consenti », mais c'est un esclavage (Nourrisson, *J.-J. Rousseau*, p. 321).

[4] « S'il restait quelques droits aux particuliers..., l'association de-

ni groupements, ni institutions primordiales, ni même famille : l'individu reste isolé devant la puissance de l'État. D'autre part l'État peut tout faire, puisque la volonté générale est toute-puissante et ne peut se tromper : son pouvoir ira jusqu'à fixer les règles d'une religion dont les citoyens devront accepter et même accomplir les pratiques sous peine de mort [1]. Nul obstacle, nulle garantie devant la toute-puissance de l'État.

Telle est en définitive l'idée qui prévaudra dans les esprits de l'époque révolutionnaire [2]. La volonté réputée générale, infaillible et omnipotente, décidera le renversement complet de l'ordre de choses jusqu'alors en vigueur, la ruine des institutions, l'oubli et le renversement des traditions, elle disposera des biens, de la famille, de la religion elle-même. De ce mouvement d'idées, Rousseau a été le grand initiateur [3], et c'est ce qui justifie la formule placée en tête de cette étude et que nous avons fait nôtre : « Rousseau est le fondateur de l'État moderne ».

Non pas que cette formule doive être prise à la lettre et que nous voulions soutenir ce paradoxe manifestement insoutenable que toutes les constitutions de la France, reproduisant celle de 1793, sont restées la traduction des principes du *Contrat social*. Les nécessités pratiques de la vie publique et de la vie sociale ont imposé, nous l'avons vu, une organisation pratique de l'administration du pays qui diffère essentiellement de ces principes; les diverses constitutions de la France sont aussi bien loin d'être la répétition de la Constitution de 1793, pure expression des

viendrait nécessairement tyrannique et vaine » (*Contrat social*, livre I, ch. 6).

[1] « Si quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces mêmes dogmes, *se conduit comme ne les croyant pas*, qu'il soit puni de mort » (*Contrat social*, livre IV, ch. 8).

[2] M. Michel fait observer que dans les écrits des publicistes de 1789 on ne trouve rien qui ressemble à un sentiment de défiance de l'action de l'État (*L'idée de l'État*, p. 90).

[3] Nourrisson, *J.-J. Rousseau*, p. 349, 490.

doctrines de Rousseau [1]. Ce que nous voulons dire c'est que la notion de l'État, telle qu'elle a été formulée en définitive par Rousseau, c'est-à-dire de l'État tout-puissant en face de l'individu réduit à un isolement rendant illusoire l'indépendance naturelle qui lui est attribuée, c'est que cette notion a contribué puissamment à fixer le caractère de l'État moderne. Rousseau, on a pu le dire avec vérité [2], a légué à la Révolution sa notion de l'État. De cette notion, se dégageant des exagérations et des conséquences pratiques trop insupportables de l'époque révolutionnaire, subsistera cette idée de l'État puissance suprême, source de toute vie et de toute activité dans l'ordre social, de l'État en présence duquel les simples citoyens doivent se confiner dans une apathie résignée et dont ils ont tout à attendre par une soumission sans bornes. Cette idée nous domine encore, sans même que nous puissions souvent nous en rendre compte. Rousseau est le grand promoteur de l'individualisme. Or, de l'individualisme à outrance, tel qu'il l'a préconisé, est sortie cette puissance excessive de l'État dont nous ressentons les désastreux effets.

[1] J. Lemaître, p. 272. — « Le contrat social était codifié dans l'inapplicable constitution de 1793 » (p. 274). — Il est curieux de voir aujourd'hui les chefs du mouvement syndicaliste renier les doctrines de Rousseau : « Il n'est pas vrai, selon que l'enseignait J.-J. Rousseau, théoricien de la servitude démocratique, qu'antérieurement à leur réunion en société, les hommes aient vécu à l'état de nature et n'en aient pu sortir qu'en abdiquant, par contrat social, une partie de leurs droits naturels. Ces billevesées, aujourd'hui démodées, étaient très en faveur à la fin du XVIII[e] siècle. Ce sont elles qui ont inspiré les bourgeois révolutionnaires de 1789-1793, et elles continuent à être le fondement du droit juridique et des institutions qui nous étreignent » (Paroles de M. Pouget, l'un des chefs de la Confédération générale du travail, dans une brochure intitulée : *La Confédération du travail, les bases du syndicalisme,* citée par le *Bulletin de la semaine*, 1909).

[2] Taine, t. IX, p. 201, 204. — Nourrisson, *J.-J. Rousseau*, p. 348. — Jules Lemaitre, *Rousseau*, p. 273.

Ce qui contribue à aggraver l'influence néfaste de la doctrine individualiste brisant tous les liens et laissant les citoyens sans force contre la puissance croissante de l'État, c'est aussi, de nos jours, la doctrine socialiste qui se rattache par les liens les plus étroits à la doctrine de Rousseau.

Le principe de la doctrine socialiste en effet, quelles que soient ses diverses formes, c'est que l'organisation sociale, au moins telle qu'elle existe actuellement, est la cause première des maux dont souffre l'humanité[1]. Le remède, c'est la destruction, non pas des abus qui existent dans la société, mais de l'organisation sociale elle-même. La société n'est plus une institution primordiale, nécessaire pour l'existence de l'homme, antérieure aux lois et dont les lois peuvent seulement réglementer le fonctionnement. La société est un mal, c'est une oppression infligée à l'indépendance de l'individu, il faut, sinon la détruire[2], au moins en bouleverser radicalement l'organisation pour aboutir à une répartition équitable des biens nécessaires à l'homme, pour assurer le bonheur auquel il a droit.

Nous ne saurions entrer dans l'exposé complet des doctrines préconisées par les différentes écoles socialistes[3]. Cet exposé nous conduirait à signaler, après tant d'autres, l'absence absolue de véritable caractère scientifique dans tous ces systèmes[4]. Nous pourrions indiquer une fois de

[1] « Tout l'art des socialistes est de déclarer que la majeure partie du genre humain est profondément malheureux et qu'ils ont les moyens de tout guérir » (Hubert-Valleroux, *Le socialisme en théorie et en pratique*, 1900, p. 4).

[2] La destruction est le but poursuivi par les doctrines anarchistes.

[3] Sur les diverses écoles socialistes du XIX[e] siècle et la façon dont elles comprennent l'intervention de l'État, voir : Michel, *L'idée de l'État*, 1898.

[4] « En dehors de son dogme de la propriété collective, le socialisme n'est que négation. Nulle part il n'a donné une idée précise et déterminée de sa société de l'avenir. Il sait ce qu'il veut détruire, il ne sait,

plus comment leurs plus ardents partisans, après avoir fait appel à des convoitises et à des rancunes qui leur assurent de trop nombreuses et de trop explicables adhésions, après avoir avivé les souffrances trop certaines de notre époque de luttes économiques et d'âpres concurrences, sont impuissants à formuler d'autres solutions pratiques [1], à préciser d'autres remèdes, que les excitations aux pires violences ou les plus irréalisables utopies. Mais ce qui caractérise toutes les doctrines socialistes, ce qui est leur trait commun, c'est l'appel à l'intervention de l'État [2]. Pour les uns, l'État est un auxiliaire en quelque sorte provisoire dont le concours permettra d'abord de briser peu à peu le moule de la société actuelle. Pour les autres, l'État est le dispensateur suprême auquel il faudra recourir pour redresser toutes les injustices sociales. Cette intervention de l'État, tous ne la comprennent pas de la même façon, mais tous l'appellent de leurs vœux, et c'est pourquoi tous les partisans de la doctrine socialiste sont prêts, en toute circonstance, à fortifier et à accroître la puissance de l'État [3]. L'État, de son côté, par sa tendance à tout absorber, à tout réglementer, favorise les doctrines socialistes,

pas ce qu'il veut édifier » (Winterer, *Le socialisme contemporain*, 1901. Conclusion, p. 397).

[1] Pour prendre un exemple entre beaucoup d'autres, on a vu M. Jaurès proposer à la Chambre l'expropriation des vignobles par l'État comme remède à la crise viticole.

[2] Hubert-Valleroux, *eod. loco*, p. 53.

Il faut cependant noter la divergence profonde qui existe entre les doctrines socialistes proprement dites et le syndicalisme actuel qui ne cherche pas à s'emparer de l'État mais à le remplacer par la corporation (Discours de M. Spronck cité par le *Guide d'action sociale*, 1909, p. 113).

[3] C'est ainsi que les socialistes ont prêté leur appui à toutes les lois qui ont fortifié la puissance de l'État au détriment de la liberté religieuse ou de la liberté d'enseignement.

Peu à peu, le socialisme envahit l'État par des mesures législatives et budgétaires s'attachant à des objets concrets (M. de Vogué, à la Société des agriculteurs de France, mars 1909).

et nous l'avons vu se faisant trop souvent en définitive leur auxiliaire quand il étend son action d'une façon abusive sur la famille, sur la propriété, sur la réglementation du travail, sur l'enseignement, sur la religion [1]. Nous avons vu l'intervention constante et universelle de l'État aboutir à une forme de socialisme, dangereuse entre toutes, qu'on a appelée le socialisme d'État.

L'État s'est appuyé sur les partisans de la doctrine socialiste et l'influence de cette doctrine a fait l'omnipotence actuelle de l'État. C'est en effet la doctrine socialiste par sa redoutable diffusion qui a ébranlé les traditions et les principes sans lesquels il n'est pas de garantie de liberté pour les citoyens. C'est elle qui a attaqué les institutions primordiales et fondamentales telles que la famille, la propriété, l'idée de patrie elle-même, le droit pour les citoyens au libre exercice de leur activité et au produit de leur travail ou de leur économie, le droit incontestable et fondamental pour chacun de transmettre ce patrimoine reçu des ancêtres qui est la base et la garantie de la stabilité de la famille [2].

C'est la doctrine socialiste qui, par son appel constant à l'intervention de l'État, a contribué à fausser cette notion de l'État que nous avons sans cesse mise en lumière : l'État ayant pour objet essentiel de veiller à l'ordre et à la sécurité du pays, l'État faisant ce que les citoyens ne sauraient ou ne pourraient faire, l'État acceptant et recherchant le concours des citoyens comme les naturels auxiliaires de l'œuvre qu'il doit accomplir. L'État n'est plus cela, il est autre chose ; sous prétexte qu'il est l'organe essentiel du progrès [3], l'État devient le pouvoir souverain

[1] « Le socialisme d'État offre, selon le socialisme scientifique, l'avantage de façonner d'avance les esprits à la discipline qu'ils devront observer dans la société collectiviste. Le socialisme d'État, en paraissant écarter un péril, rapproche le moment où il éclatera » (Michel, p. 580). — Voir la discussion sur le socialisme d'État à l'Académie des sciences morales et politiques (compte rendu 1886, I, p. 513).

[2] Le Play, *La réforme sociale.*

[3] Dupont-White, *L'individu et l'État,* 1865, p. 1.

et suprême d'où découle toute la vie sociale. Tout doit se faire par la loi et l'administration. L'idéal vers lequel il faudrait tourner les yeux n'est plus l'État réduit au minimum d'attributions à mesure que se développe et s'élève dans le sentiment de sa responsabilité la conscience individuelle, mais l'État étendant son action jusqu'à absorber celle des individus qui doivent attendre de lui, comme d'une providence terrestre, le suprême bonheur [1].

Il faut y ajouter, et pour une grande part, les causes de l'ordre politique qui expliquent, à l'heure actuelle surtout, les tendances de l'État et sa prépondérance exagérée.

Tout d'abord l'État, sous le régime politique présent, trouve son appui dans le nombre [2], et c'est le nombre qui exerce sur ses tendances une dominante influence. Nous l'avons fait remarquer, l'irresponsabilité du législateur favorise le développement de la puissance de l'État. Le législateur ramenant tout à l'État et faisant sans cesse appel à lui, l'investit continuellement de droits nouveaux et le munit d'armes toujours plus redoutables pour l'indépendance des citoyens. Or le pouvoir législatif qui absorbe trop souvent en fait le pouvoir exécutif et empiète sur les autres pouvoirs, qu'est-il, en réalité, dans notre système politique actuel, si ce n'est la puissance du nombre [3]? Par l'application brutale du suffrage universel, la moitié plus un des électeurs votant nomme les représentants des citoyens, et, de ces élus, la majorité plus un fait les lois dont l'observation est imposée à tous [4].

[1] « En paraissant tendre au bien des individus, le socialisme d'État travaille surtout pour l'État lui-même » (Michel, p. 579).

[2] « Sorti du nombre et fait à son image et à sa ressemblance, l'État actuel ne peut pas ne pas avoir les tares et les défauts du nombre ». (Charles Benoist, *La crise de l'État moderne*, 1899, p. 26).

[3] La souveraineté nationale est confondue avec la souveraineté du nombre (Nourrisson, *L'ancienne France et la Révolution*, 1873, p. 37).

[4] « L'État c'est la moitié des Français plus un qui veut abuser de la liberté de la moitié des Français moins un » (M. Denys Cochin. — *Bulletin de la Ligue de la liberté de l'enseignement*, janvier 1904).

Le suffrage universel pur et inorganisé[1], c'est-à-dire la puissance du nombre ainsi entendu, dirige donc l'État. Ici encore triomphent les idées de Rousseau : la volonté générale représentée par le nombre peut tout faire et se croit tout permis[2]. L'omnipotence de l'État qui existait sous l'ancien régime au profit du roi a été transférée par les jacobins de la Révolution[3] au profit du peuple représenté par le nombre[4]. Quelle garantie peut défendre les citoyens contre l'abus de cette omnipotence?

[1] « Le suffrage universel inorganique conduit à l'anarchie universelle » (Benoist, p. 11) — Et encore n'est-ce pas dans la réalité la véritable puissance du nombre La campagne faite par les partisans de la représentation proportionnelle a démontré qu'il ne s'agit pas seulement de sauvegarder les droits des minorités mais de remédier à l'oppression trop fréquente avec le système actuel de la majorité par une minorité.

« La vérité est que le souverain populaire, celui qui délègue la puissance et en fixe les limites est le groupe de deux ou trois cent mille hommes qui compose les comités électoraux du parti victorieux » (Berthélemy, *Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle?* 1901, p. VI).

[2] Les exemples abondent de cette action abusive du nombre dans notre Parlement.

Nest-ce pas M. Briand qui a dit à la Chambre le 20 novembre 1907 : « Il n'y a pas de juge contre la nation »? (*Officiel*, p. 2360).

[3] Taine, t. IX, p. 204.

M. Clémenceau a dit dans un de ses discours : « Si nous attendions de ces majorités d'un jour l'exercice de la puissance qui fut celle de nos anciens rois, nous n'aurions fait que changer de tyrannie » (Discours à l'inauguration du monument de M. Scheurer-Kestner. Journaux du 12 février 1908).

[4] La Souveraineté du peuple, telle qu'elle résulte des idées de Rousseau, entraîne l'égalité absolue des citoyens, la méconnaissance de toute supériorité sociale ou intellectuelle vis-à-vis du nombre, le droit illimité du nombre vis-à-vis de la conscience. C'est au fond la doctrine « du bloc » que nous avons vu mise en pratique, le nombre supprimant toute opposition et se refusant à discuter aucune objection.

« En France, le mot démocratie signifie que tous les pouvoirs de l'État se trouvent délégués aux représentants du peuple, c'est-à-dire à la majorité, et si oppressives, si injustes que soient les mesures prises par ces représentants, du moment qu'elles satisfont les passions du plus grand

Pour s'attirer la faveur du nombre, ceux qui recherchent ses suffrages seront trop souvent tentés de faire appel non seulement à l'intérêt mais aussi aux sentiments d'envie et de haine, et d'autre part le nombre qui se croit le maître, et qui l'est en théorie[1], trouvera la satisfaction de son amour-propre et de ce qu'il croit son intérêt à choisir des représentants qui dépendent entièrement de lui, qui ne s'arrêtent devant la violation d'aucun droit pour satisfaire toutes ses convoitises. Devant la force du nombre irresponsable aucune garantie n'existe ; il en existe d'autant moins que le suffrage universel inorganisé qui nous régit n'est même pas loyalement et librement pratiqué[2], qu'il est exploité par les politiciens de profession au lieu d'être la représentation des intérêts professionnels et économiques du pays. A la vérité, et dans la réalité des faits, le nombre n'est pas le maître, car les élus sont loin de chercher, à propos de chacun de leurs votes, à se conformer rigoureusement à la volonté du nombre clairement consulté. Mais il n'en est pas moins exact de dire que les maîtres du nombre sont les maîtres de l'État[3], et qu'ainsi le nombre

nombre, nous les estimons, non seulement légales, mais démocratiques » (Bourget, *Outre-mer*, t. II, p. 317).

[1] Dans la pratique c'est très indirectement que s'exerce la souveraineté du suffrage universel (Benoist, p. 9), ce qui n'empêche pas que, telle qu'elle est exercée à l'heure actuelle, ses conséquences sont désastreuses.

[2] Nous ne pouvons qu'indiquer en passant les faits courants et universels de pression administrative, le scandale de certaines invalidations, le vote des membres du Parlement s'exerçant constamment par procuration ou par l'intermédiaire des chefs de groupes.

[3] Où est le gouvernement? *Revue des deux mondes*, 1er novembre 1903, p. 59.

M. Paul Bourget (*Revue hebdomadaire*, 6 juin 1908) cite ce passage de la *Comédie humaine* de Balzac qui écrivait en 1842 : « L'élection étendue à tous et à tout nous donne le gouvernement par les masses, le seul qui ne soit pas responsable et dont la tyrannie est sans bornes parce qu'elle s'appelle la loi ».

exerce sur l'État, et pour accroître sa puissance, une incontestable influence.

Non moins considérable est par suite sur l'État l'influence de ceux que nous appelons les politiciens, c'est-à-dire de ceux qui font de la part qu'ils prennent aux affaires publiques un métier dont ils vivent dans leur intérêt personnel. L'État, nous l'avons répété, au lieu d'être la chose de tous, est devenu de plus en plus la chose d'un parti au pouvoir. Dès qu'un parti politique a pu conquérir dans le Parlement la prépondérance, l'État lui appartient; il s'en empare grâce à la centralisation qui ramène tout à un organe unique, il conserve entre ses mains l'autorité suprême grâce au réseau administratif qui enveloppe le pays. Dès lors il maintient cette centralisation qui lui permet de conserver ce pouvoir, il conserve et accroît cette omnipotence de l'État, instrument entre les mains du gouvernement qui lui appartient, et de cette omnipotence dont nous avons constaté les désastreux résultats, il abuse à son profit, et à son profit exclusif.

De même que pour les députés, surtout pour ceux qui sont investis des faveurs ministérielles, les circonscriptions électorales sont de véritables propriétés, disons le mot, de véritables fiefs, de même l'État est devenu leur conquête[1]. Pour quiconque n'appartient pas à leur coterie il n'est plus de droit ni de liberté; pour leur intérêt seulement et celui de leur clientèle ils s'efforcent de faire fonctionner les pouvoirs publics[2]. Ainsi l'État dont ils cherchent sans cesse

[1] « L'État est une forteresse prise d'assaut et le pays un territoire conquis sur l'ennemi » (E. Fournière, *La crise du parlementarisme*, *Revue hebdomadaire*, 30 mai 1908, p. 567).

[2] « Plus on accroît les attributions de l'État, dit M. Leroy-Beaulieu, plus on développe la convoitise, plus on amoindrit, dans les luttes politiques, les motifs nobles, pour donner la prépondérance aux motifs grossiers ». Aux États-Unis, ajoute-t-il, les deux grands partis existant « commencent à ressembler à deux vastes syndicats dont les membres ne diffèrent que médiocrement d'opinion, et qui se disputent les avanta-

à étendre la puissance sort de son véritable rôle. Il perd sa raison d'être et son caractère qui est d'exister dans l'intérêt de tous. Son action est détournée au profit d'ambitions politiques, elle est mise même au service des passions antireligieuses.

Ces passions se concrétisent pour ainsi dire dans une secte, la secte maçonnique dont on a le droit, par des témoignages authentiques[1], de dénoncer l'action envahissante. Cette action s'exerce à un tel degré qu'on a pu qualifier sans exagération la franc-maçonnerie de gouvernement occulte dirigeant et inspirant le gouvernement du pays lui-même[2]. Le pouvoir maçonnique pèse sur l'État, il a même la prétention de s'identifier avec lui, réalisant ainsi dans ses applications les plus extrêmes la pure doctrine jacobine : comme les jacobins, les francs-maçons, étroitement unis dans une idée de domination politique, pourront reprendre la formule célèbre et oseront dire : « l'État, c'est nous[3] ».

Ce n'est pas que nous méconnaissions la force apparente

ges matériels que procure la possession de l'organisme réglementaire et coercitif connu sous le nom d'État » (*L'État moderne*, p. 313).

[1] « La majorité maintient au pouvoir le parti qui fait la guerre à l'Église... *qui lui-même a sa religion pour laquelle il réclame l'empire* ». M. Taine en écrivant cette phrase (t. XI, p. 186) a-t-il voulu désigner la franc-maçonnerie? Les expressions dont il se sert n'auraient rien que de fort exact dans cette hypothèse.

On nous permettra sur ce point de renvoyer aux deux volumes dans lesquels nous avons réuni les analyses des documents authentiques sur la maçonnerie actuelle qu'il nous a été donné de consulter : *Le club des jacobins sous la troisième République*, 1900. *Les jacobins au pouvoir*, 1904 (et l'Introduction).

[2] Sur la concordance des vœux des organisations maçonniques et des mesures législatives prises depuis un certain nombre d'années, voir : Copin-Albancelli, *La Franc-maçonnerie et la question religieuse*, 1892. — Goyau, *La franc-maçonnerie en France*. — Prache, *La pétition contre la franc-maçonnerie*. — Michel le François, *Le plan maçonnique*.

[3] Paroles du rapporteur de la question du monopole de l'enseignement au convent de 1898 (compte rendu, p. 313).

d'une objection qui se présente naturellement à l'esprit. Le danger, nous dira-t-on, ne vient pas de l'État lui-même et de sa constitution, mais bien plutôt des hommes qui dirigent l'État dans des circonstances et sous l'empire d'influences politiques qui leur permettent de détourner à leur profit et de dénaturer son action. Il faut s'en prendre du mal que fait l'État, non pas à l'organisme lui-même, mais aux hommes qui en ont faussé le fonctionnement.

Nous comprenons quelle est la portée de cette objection mais nous ne croyons pas qu'elle puisse affaiblir notre thèse, à savoir que l'État, avec les tendances qui sont actuellement les siennes en France, constitue un véritable danger social. S'il en est ainsi, si l'État sort de son rôle, s'il tend à l'omnipotence en toutes choses, c'est évidemment par le fait des hommes qui en ont assumé la direction et qui détournent à leur profit la fonction de l'État. Mais ce que nous affirmons c'est que précisément la constitution et la conception de l'État actuel ont permis à ceux qui le dirigent dans une voie funeste de s'en emparer. C'est la centralisation excessive des organes de l'État qui permet à un parti ne représentant pas en somme la majorité du pays, dès l'instant qu'il a réussi à prendre possession de l'organe central, d'en accaparer et d'utiliser à son profit tous les rouages. L'État est devenu ce mécanisme mis en mouvement par la simple pression qui s'exerce d'un seul point et transmet l'impulsion jusqu'aux extrémités. C'est l'omnipotence de l'État, ne rencontrant plus de résistance, s'exerçant sur tous les points sans difficulté, portant atteinte aux droits les plus essentiels, qui permet à une coterie, à un syndicat d'intérêts, d'abuser de la force placée par les hasards de la politique entre ses mains[1]. On arrive à confondre l'État, organisme existant dans l'intérêt de tous, avec le pouvoir politique dont chaque parti cherche à s'emparer dans son intérêt exclusif. Ainsi nous

[1] De Marcère, *L'Assemblée nationale de 1871*, t. II, p. 253.

croyons avoir le droit de proclamer que l'omnipotence de l'État est un danger à cause des influences politiques qui en abusent, de même que ces influences politiques contribuent largement à maintenir et à accroître cette puissance néfaste.

Une autre cause des désastreuses tendances de l'État se trouve aussi dans une grave lacune de notre Constitution : l'absence de toute disposition fondamentale limitant le pouvoir du législateur, et par là même, les empiètements de l'État, prévenant d'une façon efficace les abus de l'autorité administrative. La Constitution, placée pour ainsi dire au seuil de la législation du pays, dominant en quelque sorte cette législation par l'organisation des pouvoirs publics, devrait prévoir l'action abusive de ces pouvoirs et donner les moyens d'en arrêter les excès. Elle devrait, d'une part, reconnaître[1] et garantir aux citoyens l'exercice de certains droits primordiaux nécessaires à leur indépendance : la liberté individuelle, la liberté de conscience, la liberté d'association, la liberté d'enseignement, le droit d'être protégés contre tout arbitraire administratif. Elle devrait, d'autre part, permettre aux citoyens de se défendre contre les empiètements de l'État en apportant un frein aux entraînements du législateur, en donnant aux particuliers le moyen de déférer à une autorité impartiale, suprême, et indépendante, non seulement les actes du gouvernement et de ses agents, mais les décisions du pouvoir législatif qui portent atteinte aux droits fondamentaux. C'est là, nous l'avons dit, ce qui fait absolument défaut dans la Constitution qui nous régit actuellement : elle tend à maintenir la forme présente du gouvernement, elle vise, sans y réussir d'ailleurs, à contenir dans les attributions qui leur sont propres chacun des pouvoirs publics dont elle règle le fonctionnement, elle est insuffisante pour empêcher ses pouvoirs publics dont l'ensemble constitue l'État d'exercer sur les citoyens une action

[1] Voir le préambule de la Constitution de 1848.

prépondérante vite transformée en une véritable tyrannie.

Enfin la puissance abusive de l'État trouve son explication dans une cause sociale. De cet abus les mœurs sont complices. L'État est sorti de son rôle non seulement par les circonstances historiques dans lesquelles il s'est formé, non seulement parce qu'il n'a pas trouvé dans nos institutions un contre-poids suffisant, mais surtout peut-être parce qu'il a trouvé de moins en moins chez les citoyens un frein à ses tendances envahissantes.

L'initiative individuelle est restée trop longtemps inerte et comme assoupie en face de l'action partout pénétrante du pouvoir central. Avec la destruction de toute hiérarchie sociale, de tous les groupements naturels, de toutes les initiatives locales, en l'absence du droit d'association, les forces vives du pays ont été inutilisées, ce sont des forces perdues[1] ; ou bien elles ont été absorbées par l'État, quand elles nont pas été enrôlées au service des hommes qui le représentent au pouvoir. La presse, malgré ses affirmations d'indépendance et sa prétention de défendre la liberté, s'est de plus en plus tournée vers l'influence de l'argent et les profits des faveurs gouvernementales. En même temps la secte des jacobins modernes a cherché de plus en plus à confisquer l'État et à diriger ses forces vers la déchristianisation du pays. Cette entreprise de destruction de l'idée chrétienne et même de l'idée religieuse, en soulevant les pires passions, en répandant la terreur sur tous ceux qui se sentent désarmés en présence de l'oppression venant d'en haut, a contribué à aggraver les habitudes d'inertie et de soumission. Les caractères se sont affaiblis, et l'atteinte portée aux droits les plus essentiels, aux libertés les plus fondamentales, n'a provoqué que des protestations et rarement la résistance que dans d'autres temps ou chez d'autres peuples auraient soulevée d'aussi audacieuses tentatives.

[1] M. Picot, *Revue des Deux-Mondes*, 1er décembre 1901.

Non seulement on a pris l'habitude de s'en rapporter en tout à l'État par une commode inertie[1], mais aussi de tout supporter de lui, parce que de lui on attend tout. Au fond, on l'a remarqué[2], le Français se tient pour satisfait d'une égalité vague et générale proclamée par la loi entre les citoyens. Mais, quand il s'agit de lui-même, chaque Français a la passion de l'inégalité : il recherche les distinctions et les faveurs et il les attend de l'Etat. Le prestige de tout ce qui tient à l'État, de tout ce qui est officiel, agit fortement sur la masse des esprits; et ce prestige de l'État est fondé de nos jours non plus seulement comme sous la monarchie, sur la transmission d'une tradition séculaire, sur la succession des gloires d'un lointain passé, mais sur le seul mobile qui enchaîne le plus grand nombre à la puissance suprême : l'intérêt. On est facilement insouciant de la chose publique; on gémit de la voir aux mains des coteries politiques, on constate et on reconnaît parfois les abus commis par l'État, mais on les supporte avec le secret espoir d'en profiter à son tour.

D'ailleurs la tendance de l'esprit français n'est-elle pas, au fond, d'accepter toujours le fait accompli? Ainsi peuvent s'expliquer la facilité avec laquelle se sont faites les nombreuses révolutions qui depuis plus d'un siècle ont agité notre pays. Depuis les premiers troubles révolutionnaires qui firent dévier le grand mouvement de 1789 en d'abominables excès, jusqu'aux bouleversements contem-

[1] « Malgré nos boutades de liberté et de *self-government*, nous tenons à ce que tout soit fait et préparé pour nous par le procureur du roi, la gendarmerie et autres agents de l'autorité, et nous aimons bien mieux pouvoir nous en reposer sur leurs services que de nous en occuper nous-mêmes ». (Nougarède de Fayet, *Lettres sur l'Angleterre et sur la France*, 1847, t. III, p. 365).

« La société moderne s'abandonne, elle ne se défend plus » (P. Leroy-Beaulieu, *Le collectivisme; l'évolution du socialisme depuis 1895; le syndicalisme*).

[2] Le Play, *Réforme sociale*, t. II, p. 417 : « La France est, entre les nations européennes, la moins portée à l'égalité ».

porains, toutes les révolutions politiques ont été accomplies par un petit nombre d'hommes étonnés souvent eux-mêmes des conséquences du mouvement qu'ils avaient déchaîné : la masse suivait[1]. Devant l'omnipotence de l'État elle s'incline aussi; et peut-être faudrait-il désespérer de l'avenir du pays, si d'heureux symptômes ne révélaient le réveil de cette initiative individuelle dont l'inertie explique et consolide les prétentions de l'État à la souveraineté.

Nous pouvons maintenant résumer les conclusions auxquelles l'observation des faits nous a permis d'aboutir dans cette étude. L'État, en France, et à notre époque, a été détourné de son véritable objet et est sorti de son rôle : au lieu d'être un organisme social nécessaire, il est devenu un pouvoir anonyme et irresponsable aux mains d'un parti; au lieu de se borner à faire ce que ne peuvent faire les citoyens, il a prétendu imposer le système qui consiste à tout lui confier. Sortant de son rôle ou l'exagérant, il a manifesté, sous les influences que nous avons signalées, des tendances qui vont toujours s'accentuant à une omnipotence néfaste pour le pays. Nous n'avons pas méconnu l'importance et la nécessité du véritable rôle de l'État, mais la toute-puissance qu'il entend exercer nous est apparue comme grosse de désastreuses conséquences : sous cette toute-puissance le pays étouffe et s'épuise.

[1] « L'omnipotence de l'État l'emporte. Ce fut toujours le fléau de la France.... Établissez ce soir dans Paris un nouveau régime, qu'il soit monarchique ou républicain, et demain matin les provinces se réveilleront monarchiques ou républicaines » (Mgr Ireland, cité par le *Bulletin de la semaine* du 16 janvier 1907).

Ferrand, *Césarisme et démocratie* (p. 45 et 80 sur la Révolution de juillet et sur celle de 1870).

Commission de constitution en 1848; paroles prononcées par un des commissaires : « Tous les gouvernements qui ont régi la France n'ont croulé que parce qu'ils n'avaient pas de base; il a suffi de les frapper au centre pour les détruire d'un seul coup, le télégraphe a fait le reste » (cité par Odilon-Barrot, *De la centralisation*, p. 240).

L'État, dévoyé par ces tendances, constitue un véritable danger. Sa puissance actuelle est un mal parce qu'elle est excessive ; celle vers laquelle il s'achemine serait un mal pire encore. A ce mal il faut opposer des remèdes. Ces remèdes, nous essaierons de les déterminer en nous reportant aux causes dont le mal est sorti.

CHAPITRE V

LES REMÈDES

Le mal, si grand qu'il soit, est-il sans remèdes? N'est-il aucun moyen de ramener l'État à son véritable rôle, et en tous cas d'atténuer les dangers dont il menace le pays par sa marche toujours progressive vers l'omnipotence? Nous croyons apercevoir les remèdes auxquels il nous semble possible de recourir. Pour les déterminer, il nous semble qu'il suffit de se reporter aux résultats de la toute-puissance de l'État et à ses causes tels que nous les avons constatés. Ces moyens de combattre le mal, nous ne pourrons que les indiquer sommairement, d'abord parce que les précédentes observations les ont déjà fait pressentir; en second lieu parce qu'il n'est pas possible, dans les limites d'une étude de ce genre, de préciser tous les points qui devraient être élucidés pour arriver à formuler d'une façon précise d'aussi graves réformes. Nous nous contenterons d'en tracer les grandes lignes; de faire connaître, d'une façon générale, ce qui, à notre sens, pourrait être tenté; d'indiquer vers quel but devraient s'orienter les efforts.

En premier lieu, nous apparaissent les remèdes qui peuvent être cherchés dans une série de réformes législatives.

C'est tout d'abord l'État lui-même que le législateur, soucieux de replacer les pouvoirs publics dans leurs véritables attributions, devrait réformer.

Pour cela le législateur aurait avant tout à se réformer lui-même. Il devrait renoncer aux tendances qui le portent de plus en plus à tout confier à l'État, à lui attribuer tous les pouvoirs sans se soucier de méconnaître les droits essentiels qui appartiennent aux citoyens, qu'il s'agisse de la propriété, de la famille, de l'enseignement, de la pratique de la bienfaisance, du travail, du libre exercice de la religion. Il devrait s'opposer avec un soin jaloux à ce que l'État empiète ainsi, dans tous les ordres d'idées, sur le domaine qui n'est pas le sien. Il devrait, au lieu de fortifier une tyrannie dont il est le complice, saisir toutes les occasions de faire rentrer la puissance publique dans les limites de sa véritable et nécessaire action qui consiste à intervenir dans les cas seulement où les citoyens ne peuvent agir sans l'intervention de l'État. Il devrait, sur les points où cette action de l'État est légitime, accueillir le concours des citoyens quand ils se proposent, en vue de l'intérêt général, comme les auxiliaires des pouvoirs publics. Que l'État soit collecteur d'impôts, qu'il soit gendarme, qu'il soit juge, qu'il soit soldat, rien de plus juste, et nous l'avons admis. Mais qu'il ne soit propriétaire, instituteur, patron, administrateur, que dans la mesure strictement nécessaire; qu'il n'ait à aucun degré la prétention d'être père de famille, ou prêtre, ou de jouer le rôle d'une Providence chargée de dispenser à chacun le bonheur ; qu'il cesse d'être considéré comme le moteur nécessaire à toute vie et à toute activité sociale donnant la première impulsion et sans lequel aucun mouvement ne puisse s'accomplir.

L'action législative devrait ensuite opérer de profondes réformes pour simplifier les rouages, chaque jour de plus en plus compliqués, qui dépendent de l'organisme central. Il faudrait réaliser des modifications importantes dans notre système administratif, modifications auxquelles les intérêts des personnes et les tendances de domination politique ne manqueront pas assurément d'opposer de redouta-

bles obstacles[1]. Il faudrait, par des mesures énergiques, porter le feu à la plaie du fonctionnarisme; réduire, tout le monde en convient, mais nul n'ose le tenter, le nombre des fonctionnaires, ou s'opposer tout au moins à son accroissement; ramener surtout les fonctionnaires à la mission, qui est leur seule raison d'être, laquelle consiste à agir dans l'intérêt de la chose publique, pour le bien commun et l'utilité générale des citoyens, et non dans leur intérêt personnel et pour le plus grand profit électoral d'un parti politique.

Pour cela il serait indispensable, en les maintenant dans la subordination hiérarchique à l'autorité légale, d'assurer l'indépendance des fonctionnaires contre la surveillance occulte et les dénonciations odieuses des coteries et des groupements sans mandat. Qu'en diminuant leur nombre on leur assure les garanties d'un véritable statut qui les mettra à l'abri de l'arbitraire, qu'on rende leur situation plus stable et mieux rémunérée, qu'on applique enfin le principe devenu trop souvent illusoire qui assure l'accès des fonctions publiques à tous les citoyens sans autre distinction que leurs capacités et leur mérite; ce sera rendre à l'administration, en la dégageant d'influences inavouables, son véritable prestige.

L'organisme central lui-même, au lieu d'étendre son action indéfiniment et à tous les détails de la vie du pays, devrait voir cette action considérablement restreinte.

Nous touchons ici à la grande question de décentralisation qui depuis longtemps préoccupe les meilleurs esprits et qui n'a été encore abordée pratiquement que par d'insuffisantes réformes[2]. Sans doute, nous avons lieu d'être

[1] Par exemple le 3 décembre 1886 la Chambre a voté la suppression des sous-préfets sans qu'aucune suite ait été donnée à ce vote.

[2] Sur la question de la décentralisation : Odilon-Barrot, *De la centralisation et de ses effets*, 1861. — Le Play, *Programme de gouvernement et d'organisation sociale*, 1881 : *La réforme sociale en France*, 1887. — Claudio Jannet, *Le socialisme d'Etat et la réforme sociale*, 1889. —

fiers de l'unité nationale qui n'existe au même degré presque chez aucun autre peuple, mais l'unité nationale ne doit pas se confondre avec la disparition, au profit du pouvoir central, de tout pouvoir local, de toute activité autre que celle de l'État dans l'administration et la gestion des intérêts du pays. Sans doute la centralisation politique est la condition essentielle du maintien de la nationalité et le pouvoir central n'est jamais trop fort dans la limite de ses attributions naturelles[1], mais la centralisation administrative est un mal quand elle écarte les citoyens des affaires publiques. Or si nous avons, en fait, une décentralisation politique par l'influence abusive des parlementaires et des politiciens qui ruinent de plus en plus le principe d'autorité, nous avons constaté que les citoyens s'en rapportaient de plus en plus à l'autorité administrative dans la gestion de la chose publique[2]. C'est l'incompatibilité justement signalée entre notre régime administratif et notre régime politique, fondé sur l'extension de plus en plus grande du droit de suffrage, aboutissant à l'avènement du suffrage

G. Picot, *La décentralisation et ses différents aspects*, 1896. *Résumé des travaux de la commission extraparlementaire de décentralisation* (février 1895, juillet 1896). — Aucoc, *Les controverses sur la décentralisation administrative* (compte rendu de l'Académie des sciences morales, 1895, II, p. 309). — M. Picot au congrès de la *Réforme sociale* en 1906 (*La décentralisation et ses différents aspects*). — A. Leroy-Beaulieu, *Réforme sociale*, 1897, II, p. 820. — Berthélemy, *Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle?* 1901. — Joseph Ferrand, *Césarisme et démocratie. Incompatibilité entre notre régime administratif et notre régime politique*, 1904. — Comte de Luçay, *La décentralisation*, 1905. — Dessaint, *La décentralisation administrative et sociale* (Brochure 160 de l'action populaire).

[1] M. Ferrand lui-même demandait l'extension des pouvoirs de l'État en matière de police (*Travaux de la commission parlementaire*, p. 79).

[2] Discours de Royer-Collard en 1822 : « La Révolution n'a laissé debout que les individus, et la dictature qui l'a terminée a consacré sous ce rapport son ouvrage; de la société en poussière est sortie la centralisation. Elle nous a fait un peuple d'administrés sous la main de fonctionnaires irresponsables, centralisés eux-mêmes dans la main du pouvoir dont ils sont les ministres » (cité par de Luçay, p. 72).

universel sans aucune éducation préalable des citoyens[1].

Comment remédier à cette situation désastreuse? Nous ne pouvons entrer dans le détail des réformes tant de fois préconisées. Elles se ramènent à la revendication des mesures nécessaires pour permettre aux citoyens d'exercer un recours efficace contre les actes de l'administration, pour assurer des garanties à la nomination des emplois publics. Elles tendent surtout à transporter aux corps électifs une partie des attributions du pouvoir central[2]. Elles se sont résumées, à la fin de l'Empire, dans la formule de l'École de Nancy : « ce qui est national à l'État, ce qui est régional à la région, ce qui est communal à la commune »[3]. Mais encore faudrait-il réserver à l'État un légitime droit de contrôle, car c'est la tendance au socialisme municipal qui est la principale objection à l'entière émancipation des communes au point de vue de la gestion de leurs intérêts[4].

On a procédé déjà à une série de mesures qu'on a qualifiées de mesures de déconcentration[5]. C'est ainsi que la loi du 25 mars 1852 a transporté aux préfets un certain nombre d'attributions réservées jusque-là au ministre. C'est ainsi que la commission de décentralisation de 1895 a abouti à la loi du 4 février 1901 augmentant les pouvoirs des administrations communales en matière d'acceptation ou de refus des libéralités[6]. Mais les communes sont

[1] Ferrand, p. 5 et 177.

[2] Voir le programme de décentralisation de M. Le Play, cité par M. Béchaux, *L'école individualiste et le socialisme d'Etat*, p. 56. — M. Picot, *La décentralisation*. — Ferrand, p. 215 et s.

[3] Ferrand, Préface, p. XXX.

[4] Ferrand, Préface, p. XXXIII. — A. Leroy-Beaulieu, *Réforme sociale*, 1897, II, p. 820. — On a proposé une unité intermédiaire entre le département et l'État : la région.

[5] Aucoc, *Les controverses sur la décentralisation*, 1895, p. 48.

[6] Sur les résultats peu appréciables de la commission de 1895 : Ferraud, p. XXVI. — Berthélemy, p. XXIV.

restées sous la tutelle des préfets. On a repoussé en 1871 une disposition de loi qui confiait cette tutelle à une commission départementale[1], et la loi du 18 avril 1884 n'a pas admis que cette tutelle fût confiée aux conseils généraux[2]. Croit-on qu'il ne serait pas possible de relever les communes de l'incapacité qui pèse sur elles à l'heure actuelle de telle sorte que leur budget est soumis à un contrôle tracassier qui leur en enlève à peu près la libre disposition? Croit-on, à titre d'exemple, que cette situation soit tolérable qui leur enlève toute faculté de surveiller l'enseignement, de subventionner une école libre, un culte religieux, et même, quand il s'agit du logement du ministre du culte, de louer un immeuble communal sans l'approbation du préfet ?

Il serait injuste cependant de méconnaître l'œuvre véritable de décentralisation qui s'est accomplie par les lois qui, depuis 1830, ont rendu électifs les conseils généraux, les conseils d'arrondissement et municipaux, les maires eux-mêmes, et ont accru les attributions des assemblées locales. Mais « on a vécu d'expédients », on n'a pas su opérer « une adaptation de notre régime administratif à notre régime politique de façon à nous conférer graduellement l'aptitude à nous gouverner nous-mêmes »[3]. La commission départementale instituée en 1871 n'a pas l'influence qu'on avait espérée, elle « gravite docilement dans l'arbitre préfectoral[4] ». La tutelle administrative n'empêche pas du reste les finances départementales et communales d'être l'objet d'un contrôle insuffisant; l'autorité centrale n'est pas respectée dans les limites où elle peut légitimement s'exercer[5].

Ce qu'il faut reconnaître du reste, c'est que, quelles que

[1] Commission de 1895. — Rapport de M. Deschanel, p. 73.
[2] Berthélemy, p. 86.
[3] Ferrand, p. 216, 254.
[4] Dessaint, p. 11.
[5] Ferrand, p. 183 et s.

soient les mesures adoptées pour opérer, par la loi, une décentralisation administrative, ces mesures auraient peine à produire leurs résultats parce que, dans l'état actuel de nos mœurs publiques, nous vivons sous le régime d'une centralisation de fait[1]. Vers le pouvoir central nous tournons d'instinct nos regards, à tel point que certains sociologues considèrent comme inutile tout effort vers la décentralisation administrative[2]. C'est donc beaucoup moins par des réformes législatives que dans les mœurs que doit s'opérer la décentralisation : « Le mal que fait l'État trop puissant et le citoyen trop faible, dit M. Picot[3], ce mal dont nous avons raison de nous plaindre, il est en nous... On écrit difficilement la décentralisation dans les lois ; on l'inscrit dans les mœurs ». La véritable décentralisation est celle qu'on a justement appelée la décentralisation sociale. Elle doit s'opérer par une action que le législateur et les pouvoirs publics auraient le devoir de favoriser.

La vie provinciale et communale, nous l'avons dit, n'existent plus ou se réduisent à de faibles et rares manifestations. D'excellents esprits se sont proposé de travailler à la restaurer[4]. A quels résultats pratiques peuvent aboutir ces louables tentatives? C'est ce qu'il n'est pas possible de déterminer. Des aspirations de cette nature déno-

[1] « Ces réformes n'ont pas porté leurs fruits de vie, faute d'un terrain propice. Encore aujourd'hui l'esprit de l'an VIII subsiste à la fois chez les administrateurs et les administrés » (Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, t. II. p. 195).

[2] Le Bon, *La psychologie des peuples*.

[3] *La décentralisation*, p. 22.

« Il faut faire par l'exercice répété de nos libertés l'éducation des citoyens, former des hommes libres, épris des œuvres publiques, passionnés pour le devoir social, c'est une race sans laquelle toute décentralisation est une expression vide de sens, une chimère un peu déclamatoire, et non une réalité » (*La Réforme sociale*, séance du 5 juin 1896).

[4] Voir l'action de la *Fédération régionaliste française* (Congrès de la Société d'économie sociale, mai 1904).

tent en tous cas un malaise qui résulte de l'absence d'initiative, de la suppression de vie locale sous la compression écrasante du pouvoir central. Le législateur devrait profiter de toutes les circonstances favorables, non seulement pour réaliser dans la mesure possible la décentralisation administrative, mais pour permettre aux initiatives locales de se développer sous forme d'institutions économiques, de coopérations, de mutualités, d'organisations professionnelles, de groupements locaux. En ce sens on a pu souhaiter de voir les attributions des ministres du Commerce, du Travail, et de l'Agriculture, transférées aux Chambres de commerce et d'agriculture, aux conseils de travail, ces ministères spéciaux ne constituant plus que des offices de statistique et de renseignements[1].

Déjà, sous l'empire de la législation actuelle, cette œuvre de décentralisation sociale n'a pas été sans se manifester. C'est ainsi que les syndicats agricoles, pour ne citer qu'un exemple, le jour où la loi en a rendu la création possible, ont contribué sur un grand nombre de points à cette renaissance de l'agriculture qui ramène avec elle un renouvellement de la vie sociale et économique dans les contrées où elle se produit. Cette œuvre est celle de l'initiative privée, surtout par l'association, mais c'est au législateur qu'il appartient de lui donner les moyens de se produire et d'encourager ses manifestations. Il faudrait que, bien loin de la décourager[2], il lui permît de se développer en élargissant la capacité des syndicats et des associations, en leur permettant de constituer une propriété qui les rendrait à la fois plus puissants et plus sages par le sentiment de leur responsabilité[3]; étant bien entendu

[1] Dessaint, p. 25.

[2] Nous avons rappelé plus haut le trouble porté dans le milieu des syndicats agricoles par l'arrêt de la Cour de cassation qui conteste la légalité d'opérations d'achats et de ventes faites depuis vingt ans par ces syndicats pour l'utilité de leurs adhérents.

[3] Voir les discours et les ordres du jour de MM. de Gailhard-Bancel et de

d'ailleurs que la puissance publique veillerait, ce qui est son véritable rôle, à les maintenir dans les limites de l'action professionnelle. Sur ce terrain de l'action sociale s'exercerait l'initiative individuelle que nous préconisons comme le remède essentiel à la mainmise absorbante de l'État. Par là s'atténueraient les haines de classes et s'apaiseraient les luttes sociales[1], par là pourraient diminuer d'intensité les luttes de parti dont on a pu dire justement qu'elles étaient le seul aliment de notre activité publique[2].

Une autre série de réformes qui devraient s'imposer à l'attention du législateur, sont les réformes qui auraient pour objet de protéger les citoyens contre la tyrannie du nombre, contre l'oppression des partis politiques, lesquels, une fois au pouvoir, font de l'État leur chose et voient en lui un instrument de domination. A ce point de vue s'impose une réforme électorale qui garantirait la sincérité et l'indépendance du suffrage universel, qui l'organiserait au lieu de le laisser fonctionner en quelque sorte dans sa forme brutale. Les systèmes qui tendent à garantir les droits des minorités, le système, par exemple, de la représentation proportionnelle, devraient faire l'objet des préoccupations

Ramel, à la Chambre, le 23 octobre 1908 (Albaret, *Les erreurs du syndicalisme français. Tract de l'action populaire*, n° 199, p. 18). — Voir le *Guide d'action sociale*, 1909, p. 134.

[1] « Faites qu'il y ait des intérêts à gérer en commun, des droits communs à défendre qui forcent, pour ainsi dire, les citoyens de toutes les classes, riches et pauvres, à se rencontrer incessamment dans les mêmes rangs, à unir leurs intelligences et leurs efforts dans un but commun, à s'entendre, et par là à se connaître ; vous verrez alors si bientôt ne disparaîtront pas les haines de classes contre classes » (Odilon-Barrot, *De la centralisation*, p. 102).

[2] « Le seul aliment aux débats d'intérêt public est la politique ou plutôt l'opposition au Gouvernement, et non l'initiative, l'entente mutuelle, la responsabilité ». — « Notre activité civique et politique qui n'a d'autre aliment que l'esprit de parti pourrait être attirée vers les « gérances locales » de toute nature, vers l'esprit d'association, de mutualité, de coopération » (Ferrand, p. 227, 253).

du pouvoir législatif[1]. Il y aurait de même à organiser la représentation des intérêts professionnels, soit dans le sein du Parlement, soit par des groupements corporatifs[2] qui exerceraient sur les représentants du pays une sérieuse influence, qui, par leur action, imposeraient aux membres du Parlement l'obligation de faire passer les intérêts publics avant la satisfaction de leurs intérêts personnels et politiques. Ajoutons que des garanties devraient être imposées au Parlement pour l'exercice sérieux du pouvoir législatif : nécessité des deux délibérations, une nouvelle délibération étant réclamée par le chef de l'État[3] quand la gravité des intérêts en jeu l'exige ; vote personnel et effectif des députés[4]; vérification des pouvoirs par une juridiction indépendante[5]. Le législateur, par des réformes de ce genre dont quelques-unes ne seraient que l'application loyale de la Constitution, deviendrait réellement le protecteur des citoyens dont il est l'émanation au lieu de se faire, contre

[1] Voir les vœux des congrès de l'action libérale (Programme social et politique de l'action libérale populaire, 1907, p. 11 : « Considérant que le régime majoritaire a pour conséquence monstrueuse de voir tous les rouages d'un pays concentrés entre les mains du parti qui a obtenu la moitié plus un des suffrages exprimés »).

[2] Programme de l'action libérale populaire, vœux du congrès, 1907, p. 10.

[3] On sait que, sous le prétexte d'un vote d'urgence qui est toujours imposé par la majorité dès qu'il s'agit d'une mesure importante, la garantie d'une seconde délibération n'existe pas en pratique. Quant au droit donné au chef de l'État par l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875 de réclamer une nouvelle délibération, le chef de l'État y a, dans la pratique, formellement renoncé (de Valroger, *La tyrannie parlementaire*, *Le Correspondant*, 25 juillet 1907, p. 260).

[4] Une proposition a été déposée à la Chambre le 19 décembre 1907 par M. Suchet et tendant à faire compter le vote de chaque député pour le nombre de suffrages qu'il représente (Journaux de juin 1909).

[5] Programme de l'action populaire, p. 10.

Quant au referendum, qui peut être surtout d'une application pratique dans les petits pays, on pourrait concevoir son admission en ce qui concerne les intérêts communaux (*eod. loc.*, p. 11).

les citoyens, l'instrument de la tyrannie du nombre et des partis politiques.

Le législateur remplirait surtout ce devoir de protection sociale, s'il donnait aux citoyens des garanties sérieuses contre l'omnipotence de l'État et de ses agents, se prémunissant ainsi lui-même contre la tentation de se faire auxiliaire de l'État dans son œuvre d'oppression.

Depuis longtemps on a montré la grave lacune qui existe à cet égard dans la Constitution du 25 février 1875, celle qui nous régit actuellement[1]. La Constitution ne devrait pas seulement fixer la forme du gouvernement et régler le fonctionnement des différents pouvoirs de l'État[2], elle devrait, nous l'avons dit, contenir des garanties formelles contre les tendances à l'oppression et les actes d'oppression qui peuvent émaner de ces pouvoirs eux-mêmes.

Par des dispositions claires et précises, elle devrait régler les rapports des pouvoirs administratif et judiciaire et limiter le champ d'action du pouvoir administratif. A la place d'une jurisprudence qui tire laborieusement d'un texte interdisant aux tribunaux de l'ordre judiciaire « de troubler les opérations des corps administratifs[3] », cette théorie de l'acte administratif dont on peut faire sortir de véritables dénis de justice, il serait nécessaire que des textes formels vinssent empêcher l'autorité administrative de se substituer à l'autorité judiciaire dont le fonc-

[1] Discours de M. Louis Passy ouvrant comme président d'âge la session de 1907 à la Chambre : « La liberté n'existe pas sans la sécurité des personnes et des intérêts. Or, ni la Constitution, ni les mœurs politiques ne nous donnent cette sécurité complète ».

La constitution de 1875 est intitulée : Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics. Aucun grand principe n'y est posé pour la garantie des droits des citoyens. En réalité, comme on l'a fait remarquer, beaucoup de ceux qui l'ont votée ont voulu faire une constitution provisoire.

[2] De même la constitution de l'an VIII « n'était nullement un Code politique et administratif; ce n'était que le règlement des premiers pouvoirs » (Vandal, *L'avènement de Bonarparte*, t. I, p. 534).

[3] Lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III.

tionnement n'est même pas défini, à l'heure actuelle, par la Constitution.

Si la juridiction administrative doit être maintenue, son action devrait être rigoureusement restreinte au règlement des différends en matière purement administrative, l'État ne devant pas être soupçonné de se juger lui-même. Les empiètements de l'administration sur le domaine de la justice, les arrestations et les saisies administratives, devraient être résolument écartés par l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle.

Les fonctionnaires cessant de jouer avant tout un rôle politique, devraient être ramenés à leurs véritables fonctions. La responsabilité de l'État et de ses agents aurait besoin d'être définie d'une façon certaine, de telle sorte que le recours contre l'État et ses agents fût soumis à des règles précises, de telle sorte que les tribunaux de l'ordre judiciaire puissent offrir un recours assuré au moins contre les fautes personnelles des magistrats et des administrateurs et, dans tous les cas, contre les atteintes portées à la liberté individuelle et au droit de propriété[1]. Refuser aux citoyens ces garanties c'est les amener à rechercher si la résistance à l'illégalité n'est pas légitime, c'est « substituer, dans une société policée, le droit brutal de la violence à l'action calme devant les juges »[2].

[1] Voir la discussion à la Société des prisons (*Revue pénitentiaire*, mars, avril, mai 1906) en particulier sur l'abrogation du conflit en matière criminelle et correctionnelle (p. 672). Projet de M. Batbie.

« Vous me frappez dans ma liberté; c'est un accident de la vie du citoyen. Mais je réclame justice contre vos abus; c'est un droit incontesté dans les pays libres ». « Oui, dites-vous, vous avez le droit de vous plaindre; mais je serai votre juge ». « Ce n'est plus là la justice » (M. Morizot Thibault, *Gazette des tribunaux*, 9 juillet 1903).

Sur la responsabilité des agents de l'État nous avons précédemment proposé cette formule : déclarer les tribunaux judiciaires compétents lorsqu'il s'agit d'un fait qui entraînerait la responsabilité de son auteur s'il n'était pas un agent de l'État (*De la participation des particuliers à la poursuite*, p. 98).

[2] M. Morizot-Thibault (*eod. loco*). — M. Picot (*Revue pénitentiaire*,

La Constitution devrait surtout garantir formellement aux citoyens un certain nombre de libertés essentielles et primordiales placées hors de l'atteinte du législateur : la liberté individuelle, la propriété mise à l'abri de toute confiscation, l'inviolabilité du domicile, la liberté de conscience, la liberté du culte, l'inviolabilité de l'autorité paternelle[1], la liberté d'enseignement qui en est la conséquence, les libertés d'association, de réunion, de la presse, la liberté du travail, le droit pour tous les citoyens d'être admis aux emplois publics sans distinction d'opinions religieuses ou politiques pourvu qu'ils respectent la constitution du pays, l'égalité des citoyens devant la loi[2].

Pour sanctionner ces dispositions de la Constitution et assurer le maintien de ces droits essentiels on a proposé avec raison[3] l'établissement d'une Cour suprême composée

mai 1906, p. 680). — Le Play, *La réforme sociale*, t. III, p. 455 : En enlevant aux citoyens les moyens de résistance légale on les jette dans la révolution. — Voir aussi : de Porquier de Lagarrigue, *La résistance à l'oppression*, 1906.

[1] Nous admettons évidemment que le législateur a le droit non de supprimer l'autorité paternelle, mais de remédier à ses abus.

[2] L'article 16 de la déclaration dans la constitution du 3 septembre 1791 proclame que « toute société dans laquelle la garantie des droits naturels de l'homme n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution ».

La constitution américaine de 1787 soustrait aux pouvoirs du Congrès un certain nombre de droits primordiaux. De même la constitution américaine de 1857, la constitution suisse de 1874.

MM. Jules Roche et Charles Benoist demandent que la Constitution garantisse les droits de l'homme et du citoyen proclamés dans la constitution de 1791 (Boucaud, *Les droits de l'État et les garanties civiques du droit naturel*).

Programme de l'action libérale populaire, 1907, p. 9.

M. Le Play à propos de la déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789 sur l'admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics, fait observer que les Anglais pratiquent ce principe sans l'avoir inséré dans une loi (*La Réforme sociale*, t. III, p. 349).

[3] Programme de l'action libérale populaire, p. 10. — Proposition de loi de M. Benoist, *Gazette des tribunaux*, 6 février 1903. — M. Benoist à la

de magistrats inamovibles et, par là même, indépendants, qui constituerait, comme aux États-Unis, le pouvoir régulateur.

Cette juridiction suprême serait investie du droit, dans chacune des espèces qui lui seraient soumises, de déclarer inapplicables les lois pour violation des libertés essentielles garanties par l'acte constitutionnel[1]. Telle est la réforme fondamentale, dont on peut déjà rencontrer certains modèles dans les législations étrangères[2], et dont la réalisation pourrait seule apporter une limitation efficace au pouvoir de l'État et protéger les citoyens contre l'extension indéfinie et progressive de son omnipotence[3].

Parmi ces libertés que nous appelons essentielles il en est une surtout que le législateur devrait inscrire dans la Constitution, c'est la liberté d'association pleine et entière pour

Chambre, le 16 octobre 1902, p. 2368. — De Valroger, *La tyrannie parlementaire* (*Le Correspondant*, 25 juillet 1907, p. 265).

Sur la critique de ce projet et sur les diverses formes qui lui ont été données, voir M. Larnaude (*Bulletin de la Société de législation comparée* 1902, p. 222).

[1] Pourquoi, en effet, ce tribunal suprême ne pourrait-il décider que, dans telle espèce qui lui serait soumise, telle loi est contraire à la Constitution, de même que la Cour de cassation statue sur le point de savoir si les décisions des tribunaux sont contraires à la loi ? La Cour suprême serait au pouvoir législatif ce que la Cour de cassation est au pouvoir judiciaire.

[2] Ainsi une Cour suprême existe aux États-Unis; le tribunal fédéral en Suisse, au Mexique, et au Brésil ont des droits analogues (Boucaud, *eod. loco*).

Il faut ajouter qu'aux États-Unis les tribunaux des États ont le droit de déclarer les lois inconstitutionnelles (Larnaude, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1902, p. 182 et s.).

[3] « Il n'est pas de constitution véritablement républicaine là où n'existe point un corps de judicature supérieure, conservateur des règles fondamentales, chargé de réprimer les usurpations de l'exécutif, et aussi les entraînements des assemblées, car la tyrannie législative n'est pas moins à redouter que l'autre » (Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, t. I, p. 497, à propos du projet de constitution de Sieyès).

tous les citoyens quelles que soient leurs opinions et quelles que soient leurs croyances, et dont les abus seulement, en tant qu'ils porteraient atteinte à l'ordre public ou au pacte constitutionnel, devraient être réprimés. Cette liberté est d'autant plus indispensable qu'elle apparaîtra de plus en plus comme le moyen de défense des citoyens contre la tyrannie de l'État. C'est par elle, nous insistons plus loin sur ce point, qu'on pourra espérer trouver d'autres remèdes que les remèdes législatifs dont nous ne nous dissimulons point l'insuffisance[1].

Ces autres remèdes nous les appelons des remèdes sociaux, car ils doivent venir surtout, moins de la loi, que d'une action sociale opérant une transformation des mœurs publiques. C'est de ce côté qu'il faut avant tout chercher le salut. Il n'est pas impossible, en effet, de voir se réaliser un jour les réformes législatives que nous venons d'énumérer. Mais, d'une part, trop d'intérêts sont attachés au maintien de la puissance de l'État, de sa mainmise sur toutes choses, pour que la réforme législative ne soit pas longue et difficile : ce n'est que peu à peu qu'on obligera l'État à restreindre son rôle, tant l'idée de la prédominance de l'État est ancienne et enracinée parmi nous. D'autre part, les lois sont insuffisantes si elles ne s'appuient sur les mœurs, et c'est par la réforme des mœurs que la réforme des lois doit être préparée.

Or, nous l'avons dit, les mœurs ont été complices de l'usurpation et de l'envahissement de la puissance de l'É-

[1] Bien entendu, dans la liberté d'association nous comprenons la liberté d'association dans un but de bienfaisance. Nous estimons, comme nous l'avons dit plus haut, que c'est une tendance dangereuse, contre laquelle il faut réagir, que cette tendance vers l'obligation de l'assistance qui aboutit au rôle exclusif de l'État sans tenir compte de l'initiative privée. Nous ne saurions aussi trop insister pour que le législateur accorde la liberté des fondations qui permette à la bienfaisance privée d'agir même sans le concours d'une association (Voir le projet de M. Saleilles, *Bulletin des études législatives*, 1908, n°s 5 et 6).

tat; il faut donc agir sur les mœurs et prémunir les citoyens dont, sur ce point l'éducation est à faire, contre les tendances étatistes et les tendances socialistes qui conduisent au même résultat. Il faut former les mœurs publiques et les façonner à la liberté[1].

Pour cela il est tout d'abord nécessaire de porter la lumière dans les esprits en saisissant l'opinion publique de la grave question de l'omnipotence de l'État et de ses dangers : c'est l'œuvre à laquelle doivent tendre la presse indépendante, les écrivains et les publicistes soucieux de l'avenir du pays. Par une propagande incessante, il faut faire comprendre le péril toujours croissant de la toute-puissance de l'État; détourner les citoyens de la tendance à copier servilement l'exemple des pays étrangers où, comme en Allemagne, s'exerce sur tant de points cette influence; leur montrer, au contraire, comment les pays anglo-saxons ont trouvé la source de leur vitalité dans cette résistance à l'immixtion abusive de l'État qui, malgré des tendances aujourd'hui contraires en Angleterre, a conservé encore vigoureuse l'initiative privée. Il faut exiger du législateur qu'il reprenne sa véritable mission qui devrait être de s'opposer aux empiètements de l'État au lieu de s'en faire le complice. Il faut apprendre à l'initiative privée à ne pas tout attendre de l'État, et, à cet égard, ce serait un grand progrès à réaliser que de diriger vers des carrières indépendantes la jeunesse trop facilement orientée vers les professions qui dépendent de l'État[2]. Il faut aussi apprendre aux particuliers à ne pas tout supporter de l'État, sans avoir au moins tenté toutes les formes de résistance légale. A cet égard les diverses déclarations des

[1] M. Picot : « Un peuple n'est capable de jouir des bienfaits de la liberté que dans la mesure où chacun sait se conduire et agir » (*Comment rendre à la France son ancien rang dans le monde.* — Tract du comité de défense et de progrès social).

[2] M. Lamy, cité par le *Bulletin de la Société d'éducation* du 15 août 1906, p. 711.

droits de l'homme, et c'est leur vice fondamental, exaltent les droits des citoyens sans leur rappeler leurs devoirs[1]; il ne suffit pas de connaître son droit à l'indépendance; on remplit son devoir en agissant pour faire respecter son droit.

Aussi, pour lutter contre les tendances étatistes, éclairer les esprits n'est pas assez : il est nécessaire de pousser les volontés à l'action. A l'encontre des doctrines qui aboutissent à supprimer toute initiative, tout sentiment de responsabilité par l'acceptation d'un despotisme, le pire de tous, qui s'appuie sur le nombre irresponsable, il importe de relever le sentiment de la responsabilité et de l'initiative de chaque citoyen. La véritable indépendance ne consiste pas dans l'adhésion à des formules plus ou moins vides, elle se traduit par l'action. Cette action des citoyens n'est pas la révolte envers l'autorité légitime, l'opposition systématique aux pouvoirs publics, dans le seul but, comme il arrive trop souvent, de défendre tels ou tels intérêts matériels et privés[2], elle consiste dans l'exercice et le développement de l'initiative individuelle pour l'intérêt commun. Chacun doit contribuer à la prospérité de la chose publique au lieu de s'en remettre au pouvoir central dont l'action n'a de raison d'être que sur les terrains où l'action des citoyens ne peut directement s'exercer.

Notons ici la différence profonde, ou plutôt l'opposition qui sépare l'initiative individuelle, dont nous réclamons le développement, de l'individualisme sur lequel se fonde la puissance abusive de l'État. L'individualisme, tel que nous le combattons ici, c'est l'isolement de l'individu

[1] La déclaration de 1789 indique parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme la résistance à l'oppression, mais elle s'en rapporte à la Constitution pour régler ce mode de résistance. En somme elle aboutit à proclamer le droit de révolte (Le Play, *Réforme sociale*, t. III, p. 281, 644).

[2] C'est ainsi, qu'à propos de la crise viticole, on a pu voir la révolte violente des populations du Midi.

lequel dédaigne l'intérêt général pour s'occuper seulement de son intérêt particulier ; il conduit à l'égoïsme et à l'inertie. Il conduit à l'appel continuel à l'État pour la sauvegarde de ces droits individuels [1] uniquement envisagés. L'initiative individuelle, c'est l'activité de chacun des individus pour le bien commun ; elle suppose des droits mais aussi des devoirs, elle est une source de dévouement, elle conduit à l'action collective qui est indispensable pour arriver aux résultats qu'elle se propose de réaliser.

L'initiative individuelle s'efforcera de montrer que, dans tous les domaines où elle s'exerce légitimement, elle est capable de faire mieux que l'État, afin d'habituer les citoyens à se passer de l'intervention de l'État. Elle s'attachera aux œuvres sociales, coopération, mutualité, syndicats professionnels, et autres organisations analogues, lesquelles, en luttant contre l'égoïsme individualiste permettront d'échapper, sur le terrain économique et social, au despotisme de l'État. Elle s'appliquera, dans le même but, à restaurer les organisations professionnelles brisées par l'individualisme révolutionnaire, à travailler à la reconstitution de la vie provinciale et locale. Elle soutiendra une lutte nécessaire contre les politiciens quelle que soit l'étiquette de leur parti [2] qui asservissent et accaparent l'État à leur profit, elle leur imposera les réformes électorales et législatives indispensables. Elle opposera une barrière à l'envahissement de la puissance de

[1] C'est contre l'individualisme ainsi entendu, c'est-à-dire contre la doctrine qui considère seulement les droits de l'individu isolé que le mouvement des idées du XIX[e] siècle a constitué une réaction (Michel, *L'idée de l'État*, p. 396). Mais cette réaction a tendu à faire de l'État le protecteur et le tuteur suprême des intérêts privés (Béchaux, *L'école individualiste et le socialisme d'État*, 1907, p. 319). Telle est la conception contre laquelle nous nous élevons.

[2] « Les maux de la France viennent des erreurs nationales et non des formes de gouvernement » (Le Play, *Réforme sociale*, t. III, p. 612).

l'État, dénoncera ses abus, et s'efforcera d'y mettre fin.

Mais cette initiative des citoyens ne pourra s'exercer d'une manière réellement efficace qu'au moyen de l'association qui est le véritable champ d'action où elle pourra prendre son entier développement. C'est une loi naturelle et fondamentale qui fait de l'association l'instrument le plus efficace de l'activité humaine et la force sociale par excellence. Par l'association, les énergies individuelles, au lieu d'être dispersées, sont réunies en un tout qui leur permet de produire toute leur action, qui centuple cette action et la rend féconde. Nous avons envisagé le droit d'association comme un droit essentiel que le législateur ne saurait méconnaître. Ce qui est nécessaire, à l'heure actuelle, comme on l'a dit justement[1], ce n'est pas l'association obligatoire dont la Révolution n'a pas voulu, c'est l'association libre qu'elle n'a pas osé rétablir. La liberté d'association, liberté complète et pour tous, et en même temps pour l'association une capacité suffisante d'acquérir et de posséder, voilà ce qu'il ne faut pas cesser de réclamer. Telle est la vraie réforme sociale à réaliser, car les autres libertés ne peuvent être garanties que par cette liberté essentielle.

En attendant il faut se servir, dans toute la mesure où le permet la législation encore insuffisante à cet égard, de l'association dont la puissance a pu être comparée à ces forces naturelles encore incomplètement connues auxquelles l'industrie découvre chaque jour de nouveaux emplois. Nous avons rappelé ce qu'a pu faire l'association à l'étranger, partout où a été admis le principe de liberté ; nous avons indiqué ce qu'elle a pu faire en France malgré les entraves qui ont si longtemps arrêté son développement. Il faut que l'idée d'association s'élargisse et s'élève dans notre pays, que l'association ne soit

[1] M. Charles Benoist, *L'association dans la démocratie*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1899.

pas seulement regardée comme un organe représentant les intérêts personnels de ses membres et n'ayant d'autres droits que ceux de ces membres eux-mêmes, mais comme un organe investi de droits qui lui sont propres et destiné à représenter et à défendre les intérêts généraux [1].

Or ce sont précisément les intérêts généraux des citoyens et du pays que l'association peut faire valoir en face de l'État et contre son omnipotence tyrannique. L'association, remplaçant les anciennes forces sociales organisées dont la disparition a consolidé l'omnipotence de l'État, peut servir, à leur place, d'intermédiaire entre les citoyens et l'État. Vis-à-vis de l'État elle est même le seul intermédiaire possible[2], un contre-poids naturel[3], et en même temps contre sa tyrannie, le plus puissant obstacle. Elle constitue le véritable remède à l'individualisme[4], le seul moyen d'arrêter cette dispersion des individus qui en fait une poussière impalpable devant la masse compacte de la puissance qui les broie par le fonctionnement de son formidable engrenage[5].

C'est par l'association que l'initiative des citoyens pourra parvenir à lutter contre la toute-puissance de l'État et s'op-

[1] M. Joly, *Discussion à la Société des prisons*, 1896, p. 23. — M. Larnaude, *eod. loco*, p. 32 : L'association doit jouer vis-à-vis de l'individu un rôle analogue à celui de l'État, c'est-à-dire faire ce que l'individu ne peut faire seul. — M. Picot, *eod. loco*, p. 44. — Gast, *Du droit des particuliers d'agir en justice dans l'intérêt général*, 1908.

[2] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 34.

[3] M. de Lacombe, *Le Correspondant* du 10 octobre 1900, p. 37. — Cheysson, *La famille, l'association et l'État*, p. 19 : L'association joue le rôle de « tampon ».

[4] Lacordaire, Mémoire pour le rétablissement des Frères Prêcheurs : L'association sera le remède à la plaie de l'individualisme. — Roosevelt, *La vie intense*, p. 266 : L'action par l'association « offre souvent un moyen d'éviter pareillement les dangers du contrôle de l'État et ceux de l'individualisme excessif ».

[5] Mittermaier, *Traité de la procédure criminelle*, 1862, Introduction par Chauffard, p. XXIV : L'association fera l'union entre l'autorité et la liberté.

poser à ses empiètements. Qu'il s'agisse de la famille, de la propriété, du travail, de l'enseignement, de la liberté religieuse, de la bienfaisance, de la sécurité publique, partout nous avons vu ce qu'a fait l'association et ce qu'elle pourrait faire, partout nous avons rencontré l'association comme l'obstacle qui peut être opposé efficacement à l'action envahissante du pouvoir central, comme le moyen aussi par lequel les citoyens peuvent être les auxiliaires de l'État dans le domaine qui lui est propre.

On aperçoit de suite combien à ces deux points de vue le rôle de l'association peut être efficace. C'est par elle que peuvent être revendiquées les garanties et les droits essentiels, la liberté individuelle, la liberté d'enseignement, la liberté d'association elle-même. C'est elle qui peut défendre la propriété vis-à-vis des exigences fiscales à l'encontre desquelles il est si difficile pour le particulier de faire valoir et même de connaître ses droits. C'est elle qui peut contribuer à diminuer le nombre des fonctionnaires en faisant participer les particuliers à la défense de leurs intérêts et en même temps au maintien de l'ordre public. C'est elle qui permettra aux citoyens de se défendre contre les ingérences abusives et le développement excessif de l'administration, de lutter contre la tyrannie des politiciens qui tendent à faire de l'État l'instrument de leurs convoitises, d'exiger les réformes législatives nécessaires, de se défendre contre les progrès du socialisme qui trouve son point d'appui dans l'omnipotence de l'État. C'est par l'association que les citoyens peuvent défendre la liberté religieuse contre les sectes qui font servir à la satisfaction des haines hautement avouées et d'inavouables besoins de domination l'ingérence abusive du pouvoir central dans les questions qui relèvent du domaine de la conscience. Sur tous ces terrains de nombreux groupements se sont formés que nous n'avons point à énumérer, mais dont l'extension de jour en jour plus grande montre bien que dans l'asso-

ciation l'initiative privée cherche de plus en plus son point d'appui et ses moyens d'action.

C'est aussi par l'association que les citoyens peuvent être les auxiliaires de l'État, en exerçant cette collaboration à l'œuvre des pouvoirs publics dont nous n'avons cessé de réclamer la nécessité. Il n'est pas bon, avons-nous dit, que les particuliers se renferment dans le sein de leurs intérêts privés laissant à l'État seul la gestion des intérêts généraux du pays[1]. De ces intérêts généraux chacun est responsable, et c'est par l'association que chacun peut apporter un concours efficace aux pouvoirs publics. Entre la tyrannie de l'État et l'anarchie des individus livrés à leurs seules forces se trouve un juste milieu qui est l'organisation rationnelle de la société par le concours des forces sociales à l'action légitime de l'État. Ces forces sociales qui, avant la Révolution, contribuaient à maintenir un certain équilibre, ont été ruinées, et certaines de ces institutions séculaires ont disparu sans retour. C'est ainsi que l'aristocratie, conservée par l'Angleterre, ne peut plus renaître dans notre pays à la vie politique : on l'a dit avec raison, on ne remplace pas des futaies une fois abattues. Mais ces forces sociales ne peuvent-elles se reconstituer, d'une certaine manière, au moyen de l'association ? Nous avons indiqué le rôle important que peut jouer l'association apportant son concours à l'État, en matière de bienfaisance, d'enseignement et même au point de vue de la sécurité publique; ne peut-on voir dans les associations libres le moyen de faire participer les citoyens aux services sociaux[2] ? C'est par là que peut être réalisée la véritable et la plus féconde décentralisation. Les associations ne peuvent-elles même arriver à exercer une heureuse influence pour la représentation des intérêts matériels et moraux,

[1] *Les associations auxiliaires de la justice*. Mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques le 9 mai 1908.

[2] *Réforme sociale*, 1er juin 1908.

en diminuant l'action brutale du nombre par une organisation du suffrage universel? A la hiérarchie politique fondée sur ce suffrage ne peut-on espérer à substituer une hiérarchie professionnelle et sociale[1], et l'association professionnelle qu'on a appelée « la cellule de l'État réorganisé[2] », ne peut-elle devenir le centre « où pourront entrer en lutte, contre les ambitions des parasites politiques, les compétences des travailleurs les plus intelligents[3] ? ». Ces questions qui se posent actuellement laissent apercevoir, à travers les conflits soulevés, les horizons étendus qui s'ouvrent à l'action sociale de l'association. Elle peut devenir, comme l'entrevoyait Le Play[4], l'agent de la paix sociale, elle peut supprimer l'antagonisme entre l'État et les citoyens en faisant participer ceux-ci à la gestion de la chose publique. Elle peut relever l'idéal du patriotisme, de cet amour du sol natal et de la grandeur du pays, aujourd'hui si violemment et si perfidement décrié, en substituant aux calculs de l'intérêt personnel le dévouement de plus en plus généreux et sans réserve à la prospérité et à la grandeur nationales.

C'est donc dans l'initiative individuelle, et surtout dans sa forme essentielle, l'association, que se rencontrera le véritable remède. Ajoutons qu'une protection suprême contre le danger qui résulte des aspirations de l'État à la toute-puissance se trouve dans la doctrine religieuse, et avant tout dans le christianisme qui assure la véritable indépendance des citoyens.

N'est-ce pas en effet le christianisme qui, en posant le principe de la séparation des deux pouvoirs, le pouvoir civil et le pouvoir religieux, a dressé la barrière la plus forte contre la tyrannie de l'État? N'est-ce pas le christianisme

[1] M. Lamy, *Le Correspondant*, 10 décembre 1907, p. 1002.
[2] M. Charles Benoist, *La crise de l'État moderne* (*Revue des Deux-Mondes*, 1895 et 1896. — *L'association dans la démocratie*, 1er juin 1899).
[3] M. Lamy, *eod. loco*.
[4] *Réforme sociale*, t. III, p. 22.

qui, en imposant à chacun l'obligation de rendre à César ce qui est à César, a proclamé pour tous, c'est-à-dire pour César lui-même, c'est-à-dire pour l'État, le devoir de rendre à Dieu ce qui est à Dieu? Le christianisme en affirmant ainsi l'inviolabilité de la conscience humaine a placé des bornes inébranlables à la toute-puissance de l'État. Il a renversé l'État-Dieu aboutissement des civilisations antiques[1]. Le premier il a signifié à l'État qu'il ne pouvait tout faire et tout prescrire, il a réalisé ainsi, à n'envisager que ce seul point de vue, sur les religions antiques un immense progrès. En voulant rendre l'État omnipotent en lui abandonnant même le soin de façonner les intelligences et les consciences, on en reviendrait à l'État antique tel que l'avait formé le paganisme. Le christianisme est toujours vivant, et surtout sous sa forme la plus hiérarchisée et qui impose l'union des consciences et des cœurs, le catholicisme, il est, contre l'omnipotence tyranique de l'État auquel il rappelle sans cesse ses devoirs de justice envers la famille et les individus, la première et la plus puissante garantie[2]. Dans ses enseignements, dans la notion qu'il maintient de la dignité humaine et des droits de la conscience, les esprits animés d'un amour sincère de la liberté doivent chercher en face de l'État, le principe de la véritable indépendance.

[1] Fustel de Coulanges, *La cité antique*, p. 262.

[2] « Le christianisme limita la domination de César au gouvernement extérieur; il fit subir à l'État une profonde décentralisation... à partir de ce moment il y a eu des sociétés dans lesquelles l'omnipotence de l'État s'est arrêtée devant les droits de la conscience... Si la papauté, par la perte de son indépendance, devait emporter avec elle le principe de la séparation des deux pouvoirs, si le droit de régler les choses de la foi devait de nouveau aller se réunir au pouvoir temporel, si ce nouvel élément de force et de centralisation devait s'ajouter à tous ceux que possède l'État, la liberté civile et politique en serait gravement menacée... Dans les États restés catholiques, si César reprenait des mains du Pape le pouvoir spirituel, nous aurions, quelque chose comme un clergé grec, et un autocrate dont le clergé serait le docile instrument » (Odilon-Barrat, *De la centralisation*, p. 37).

C'est aussi l'idée religieuse, inspirant le devoir et le sentiment de la responsabilité, qui peut donner toute son extension à cet esprit de dévouement à la cause commune et même de sacrifice qui est la base, plus encore que le sentiment de l'intérêt bien entendu, de cette initiative individuelle dont nous espérons l'essor. Ce sont les principes religieux, et en particulier les principes chrétiens qui peuvent donner un fondement solide aux notions d'autorité et de hiérarchie lesquelles ne sont pas moins nécessaires à la vie d'un peuple que les sentiments, chez les citoyens, de leur indépendance[1]. C'est pourquoi s'impose avant tout, pour le bien du pays, une pacification religieuse nécessaire à sa prospérité sociale et à son existence. Le Play n'a-t-il pas démontré[2] par les faits et les données de l'expérience, que c'est de l'observation des préceptes du Décalogue que dépend cette prospérité sociale d'une nation? N'est-il pas évident aujourd'hui, pour tout esprit non prévenu, que les principes chrétiens sont, pour la France que le Christianisme a faite, des principes vitaux, et qu'un retour à je ne sais quel paganisme officiel et social serait pour le pays une cause de ruines irréparables dans l'avenir? « A quoi ressemble notre France moderne, si fière de sa cohésion? Elle ressemble, a-t-on pu dire avec vérité[3], à une maison en pierres sèches posées les unes sur les autres, sans ciment; le ciment, c'était la religion, il est tombé et nous ne savons par quel mortier le remplacer ». La religion est en effet ce ciment nécessaire; elle unit les diverses parties du corps social, elle rassemble dans un même effort tous les membres d'une même patrie dont elle stimule l'activité et garantit l'indépendance.

[1] Voir sur l'abandon des idées chrétiennes sociales, M. de Courcel (compte rendu de l'Académie des sciences morales, 1903, p. 244).

[2] *Réforme sociale*, t. III, p. 17.

[3] M. Anatole Leroy-Beaulieu, *Comment rendre à la France son ancien rang dans le Monde?* (Publication du comité de défense et de progrès social).

Le développement de cette activité et de cette légitime indépendance de la personnalité humaine, n'est-ce pas l'idéal qui se présente à nous au terme de cette étude? Il faut y tendre, non par un égoïsme individualiste qui ne considère que le droit de chacun, mais par une généreuse initiative qui s'exerce dans l'intérêt de tous. Le but qu'il faut atteindre, c'est d'assurer la liberté légitime des citoyens en restituant à l'État son véritable caractère, en le rendant à son véritable rôle. Cette fonction de l'État nous l'avons caractérisée par une formule résultant, suivant nous, de la nature même de la mission qui lui est dévolue et qui est sa véritable raison d'être : les citoyens ne sont pas faits pour l'État, c'est l'État qui est fait pour les citoyens[1].

Cette fonction est, de nos jours, étrangement méconnue. On tend, nous l'avons répété, à faire de l'État un organisme qui absorbe toutes les activités; on dénature ainsi son rôle au préjudice de l'intérêt public. L'État omnipotent conduit en effet à une soumission servile qui paralyse les forces vives du pays, ou bien il provoque des révoltes funestes à l'intérêt social. Faire rentrer au contraire l'État dans ses justes limites c'est le fortifier dans l'intérêt public[2]. L'État exerçant ses véritables attributions et ne visant à rien de plus, l'État n'ayant d'autre objet que sa mission nécessaire et acceptant le concours des citoyens partout où il peut se produire, n'apparaîtra plus

[1] « The main function of the state is to protect and facilitate individual well doing » (W. Tallack, *Penological and preventive principles*, 1896, p. 25).

[2] La meilleure forme de l'État est celle qui recourt à la plus grande diversité d'organes autonomes pour atteindre le but qu'il se propose, et qui sait entretenir, dans ces organes, un esprit vivant de solidarité et d'entente. L'État dans lequel domine l'esprit individualiste se réduit à un organe central qui ne peut plus agir que pour protéger les individus et leur argent ». Vogelsang, *L'école sociale chrétienne*, 1905, cité par M. Béchaux, *Le Correspondant*, 10 juin 1907, p. 1009).

comme un ennemi contre lequel il faut se défendre, comme un danger contre lequel il faut se prémunir. Il rencontrera chez tous le respect auquel a droit l'autorité légitime s'exerçant pour le bien général dans un pays libre. Ce sentiment du respect de l'autorité, dont on déplore avec tant de raison l'affaiblissement, sera ainsi fortifié et relevé.

Telle est la grande réforme qu'il serait urgent de réaliser dans l'intérêt de l'État lui-même qui n'est autre que l'intérêt public. L'État devient facilement trop dans le pays; il faudrait le réduire au minimum nécessaire, c'est-à-dire le ramener à sa véritable fonction : qu'il laisse les citoyens réaliser tout ce qu'ils sont capables de faire, qu'il se contente de sa mission essentielle et de tout ce qui s'y rattache, en maintenant l'ordre public et la sécurité, en dirigeant les services publics dont il peut seul assurer le fonctionnement, et même dans ce dernier ordre d'idées, qu'il accepte les citoyens comme auxiliaires et les laisse suppléer à son insuffisance. La nécessité de cette réforme à laquelle doivent tendre constamment de patients efforts, apparaît, plus ou moins clairement, mais cependant d'une façon certaine, à tous ceux qui se préoccupent du malaise actuel et qui en souffrent. De tous côtés on sent combien lourdement pèse sur le pays l'omnipotence de l'État. De toutes parts on signale le danger, et de plus en plus, dans la presse, chez les économistes et les sociologues, on recueille l'impression des inquiétudes qu'il provoque [1]. De toutes parts aussi, et c'est un heureux symptôme, se révèle un mouvement de révolte contre la tyrannie étatiste : le mouvement en faveur de la liberté d'association, le

[1] Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, 1900. — De Humbolott, *Essai sur les limites de l'action de l'État* (Trad. Chrétien, 1867). « L'État ne devrait jamais permettre qu'à la nécessité de déterminer la sphère de son activité » (p. 253). — Beudant, *Le droit individuel et l'État*, 1891. — Herbert Spencer, *L'individu contre l'État*, Trad. par Gerschel. — Béchaux, *L'école individualiste et le socialisme d'État*, p. 353.

mouvement de réaction, tel que celui des jaunes et de certains syndicats indépendants en faveur de la liberté du travail et contre les syndicats oppresseurs protégés ou tolérés par l'État[1], le mouvement syndicaliste[2], les associations de pères de famille en faveur de la liberté de l'enseignement et du contrôle de l'école par les parents, le mouvement régionaliste en faveur de la résurrection de la vie régionale, les revendications que de nombreuses ligues politiques inscrivent sur leurs programmes[3], sont les preuves incontestables que le péril étatiste commence à être sérieusement envisagé, ou tout au moins que les tendances perpétuelles de l'État à l'omnipotence inspirent un sentiment de véritable lassitude à tous les esprits et soulèvent de légitimes protestations. Ces plaintes nous n'avons fait que les recueillir et en résumer les manifestations, en même temps que nous avons essayé de montrer à quel point elles étaient fondées.

Les faits nous ont révélé la gravité et l'étendue du mal, mais de ce mal nous ne saurions nous contenter de gémir. Nous croyons fermement qu'on peut lui opposer surtout un

[1] Sur ce qu'on a appelé la crise de l'État, voir la *Revue de psychologie sociale* (septembre 1907) et *La Décentralisation* (Brochure de l'action populaire, p. 6).

[2] Sur le mouvement syndicaliste actuel qui est une réaction contre la puissance de l'État (Spronck, *Le Correspondant*, du 10 janvier 1909) nous ferons cette réserve capitale : si nous combattons l'omnipotence de l'État nous ne saurions appeler de nos vœux la substitution de l'action de la corporation à l'État dans ses légitimes attributions.

[3] Toutes les ligues libérales inscrivent dans leur programme les garanties à obtenir contre la puissance exagérée et toujours accrue de l'État.

Les journaux du 29 janvier 1908 annonçaient la formation d'un nouveau groupe parlementaire intitulé : groupe de l'égalité devant la loi, ayant pour but « de rechercher ou de dénoncer les abus de tout genre qui font du budget national alimenté par tous les contribuables, le trésor de guerre d'une fraction de la nation contre l'autre ». — C'est constater ce que nous avons dit sur le point où en est arrivée la tyrannie actuelle de l'État.

remède qui est l'initiative individuelle puisque le mal est dû à notre apathie. On l'a dit avec raison[1] : l'État est ce que nous l'avons fait par notre inertie ; il sera ce que nous le ferons par notre activité. Nous croyons aussi, et nous le répétons, que la forme suprême et efficace de l'initiative individuelle se trouve dans l'association instrument essentiel pour l'exercice de la liberté, seule force qui puisse constituer un obstacle suffisant à l'envahissement progressif de l'État. Aussi nous serions tentés, nous rappelant la célèbre formule d'Herbert Spencer : l'individu contre l'État[2], d'y substituer ici une autre formule qui pourrait être le titre de cette étude et qui en sera la conclusion : l'association contre l'État. Ajoutons pour rendre notre pensée tout entière : l'association contre l'État omnipotent, mais aussi l'association auxiliaire de l'État. Nous voyons en effet dans l'association un moyen de défense contre l'État qui outrepasse sa véritable fonction, mais nous y voyons encore une aide pour l'État quand il exerce ses attributions dans l'intérêt de tous.

[1] M. Terrat en 1896 au Cercle catholique des étudiants.
[2] Herbert Spencer, *L'individu contre l'État*. Trad. Gerschel.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE IV

CHAPITRE V

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

